النظام العالمي الجديد (1)

القانون الدولي وسياسة المكيالين



باتريك هارمن ـ بربارة ديلكور ـ أوليفييه كورتن

تعريب: د. انور مغيث



الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان

النظام العالمي الجديد (1)

القانون الدولي وسياسة المكيالين

باتريك هارمن ـ بربارة ديلكور ـ اوليفييه كورتن

تعريب: د. انور مغيث



الـدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان

* في البحث عن النظام العالمي الجديد (I):
القانون الدولي وسياسة المكيالين.
* تأليف: أوليڤييه كورتن ـ باربارا ديلكور وآخرون.
* تعريب: د. أنور مغيث.
* الطبعة الأولى: 1405 و. ر. / 1995 م.

* الناشر: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان.
□ العنوان: الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الإشتراكية العظمى،
ص. ب 921 سرت ـ هاتف / 6363170 - 6363174/.
* رقم الإيدع: 95/1960 دار الكتب الوطنية ـ بنغازي.

بسم الله الرحمن الرحيم

محتويات الكتاب

مقدمة: بول ماري دو لاجورس 7

تقويم أعمال الندوة: «رابطة حقوق الناس» 25

العالم حسب بوش:

ميلاد نظام عالم جديد: (باتريك هرمان) 31

الوجه الخفي للنظام العالمي الجديد:

المحاباة في تطبيق القانون الدولي:

(باربارا ديلكور ـ أوليڤييه كورتن) 49

باتجاه تبني مبدأ الشرعية الديمقراطية: (جان سالمون) 91

الحق في الإنتخابات الحرّة في القانون الدولي بين الأسطورة

والواقع: (بيير كلاين) 133

نحن قانون جديد للأقليات: 165

1 ـ الأمم المتحدة وحقوق الأقليات العرقية والدينية

واللغوية: (باتريك هرمان) 170

2 ـ مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا وحقوق الأقليات الوطنية:
(إيريك روماكل) 187

النظام الإنساني العالمي الجديد:
أو الحق في التدخل؟ (أوليفييه كورتن) 211

البيئة مأزق عالمي جديد: (أوليفييه باي) 249

النظام العالمي الجديد:
ومحك الفوضى الإقتصادية الدولية:
(أريك روبير) 285

مقدمة

ليس هناك موضوع أكثر حضوراً في اللحظة الراهنة من ذلك الموضوع الذي أراد باحثو الجامعة الحرة ببروكسل معالجته: «النظام العالمي الجديد» وليس هناك، حسب ما نعتقد، موضوع يستحق مثلما يستحق هذا الموضوع من التروي والتفكير والاهتمام بل واليقظة. حتى لو توقفنا عند حدود المعنى الحرفي. لأن الزعم بإقامة نظام عالمي جديد يعنينا جميعاً في كل مكان وكل يوم. ولأن «النظام» عالمي، ينبغي في الواقع أن يطبَّق من حيث المبدأ على جميع أجزاء العالم وعلى جميع من يعيشون فيه سواء حسنت ظروف حياتهم أو ساءت. بإختصار على كل شخص منّا.

يا له من طموح عظيم... وربما لم تكن له سابقة في التاريخ. فلم تحلم الامبراطورية الرومانية أن تمتد إلى أقصى أطراف الأرض ولكنها كانت تسعى للحفاظ على حدودها البعيدة عن عاصمة الامبراطورية. كانت المسيحية تهدف، وهذا حقيقي، إلى إقناع كل البشر ولكن المملكة التي كانت تحلم بها لم تكن من هذا العالم. كان آباء الكنيسة من العصور الوسطى، وحتى إقتسام أميركا الجنوبية

بين الاسبان والبرتغاليين، يعتبرون أنفسهم قضاة الكون، لكنهم كانوا يعرفون جيداً حدود نطاق تدخلاتهم الذي تقلّص بواسطة انشقاق الكنيسة الشرقية. وبعد ذلك هدّده انتشار الهرطقة البروتستانتية. كان الحلف المقدس يسعى لفرض أشكال الحكم المطلق ولكن مشروعه الضعيف والتافه الذي لم يلبث أن فشل، كان مقتصراً على القارة الأوروبية.

وقد حلم ويلسون في نهاية الحرب العالمية الأولى بعصبة للأمم تصل إلى حدود العالم. ربما كان هو الشخص الأول الذي اعتقد برهة أن «الطوباويات» الجميلة والعظيمة التي أنشأها بعض المفكرين على مدى القرون يمكن أن تتحقق بفضله في الواقع. ولقد وضعت بلاده نفسها نهاية لهذا الحلم برفضها الانضمام إلى هذه العصبة. وجاءت بعد ذلك العقود المظلمة لقرننا العشرين الرهيب، فمن صعود الفاشية إلى الحرب الباردة ومن انهيار الامبراطوريات الاستعمارية إلى المواجهة بين القوتين العظميين، لم يبقَ هناك مكان لأي حلم عن وحدة العالم. كان هذا الحلم أبعد عن التحقيق من أي وقت سبق عندما تشكلت منظمة الأمم المتحدة. ولكن ها هو القرن ينتهي وها هي «الطوباوية» تطل برأسها من جديد، ليس بواسطة المفكرين ولكن بواسطة الدول وحكوماتها. نحن مدعوون للنظر بتعجب إلى هذا المشهد الفريد في التاريخ: **تأسيس نظام عالمي جديد**.

أطموح أم إدعاء؟ هل هو الحلم بعالم يقوم بالتحكيم فيه

مؤسسات عادلة ويحترم هذا التحكيم بدلاً من اللجوء إلى السلاح كما كان يفكر الحكماء أحياناً على مدى القرون؟ هل هذا النظام الذي يحدثوننا عنه سيكون مثل ذلك النظام الذي يشار إليه عندما نفكر في «حزب النظام» كنقيض «لحزب الحركة»؟ أو يقصد به ذلك المعنى الأغبر لهذه الكلمة والذي طرح بعد قمع الانتفاضة البولندية سنة1830 في التعبير الشهير «النظام يسود من وارسو»؟ يسعى الباحثون في جامعة بروكسل الحرة، بطريقتهم الأكاديمية والمثقفة والتي هي في الوقت نفسه ديبلوماسية وقانونية وعميقة علمياً، أن يجيبوا.

ولكن ربما يمكن للإجابة أن تكون متضمنة مسبقاً في الظروف التي ظهرت أثناءها فجأة الخطوط الأولى لتأسيس نظام عالمي جديد. نحن نتذكر البداية، كانت عبر صوت جورج بوش رئيس الولايات المتحدة عام 1991 . في هذا العام كان العراق قد تمّ تدميره خلال حرب الخليج، والاتحاد السوفياتي، بعد الفصل المأساوي والساخر لإنقلاب أغسطس، قد ذاب واختفى. ولد النظام العالمي، كما قيل لنا، تحت هذه الوصاية المزدوجة. ليس هناك ما يقال أكثر دلالة من ذلك. يشهد تدمير العراق، من قبل البعض، على الإرادة الحديدية للأمم المتحدة في فرض احترام الحدود ومعاقبة من يعارضها. ويرى الآخرون أنه كان انتصاراً فظاً وقاسياً للمحافظين على النظام الدولي القائم على ظلمه وعبثيته، وخصوصاً النظام الموروث من الخطط الخفية للمستعمرين القدامى التي تريد أن تفصل

بأقصى ما يمكن بين الثروة والسكان، وتركز أكبر نصيب من الثروة البترولية التي يريدون التحكم فيها دائماً في يد أنظمة ملكية تحكم بلاداً يُفضل أن تكون صحراوية وصغيرة، كما نرى في الواقع من شاطىء الخليج إلى سلطنة بروناي. وأياً كان التفسير الذي نعطيه، فالنظام على أي حال راح يفرض سيطرته على الإقليم الذي كان فيه مهدداً بواسطة المعارضين.

إن انحلال وموت الاتحاد السوفياتي يعتبر من وجهة نظر البعض نهاية لامبراطورية تفتّت مثل غيرها من الامبراطوريات في الوقت نفسه مع بزوغ فجر الحرية على هذا الجزء من العالم الذي خضع من قبل الأنظمة الشيوعية ومع نهضة الأمم المضطهدة لفترة دامت طويلاً. وبالنسبة للبعض الآخر ليس هذا إعلاناً عن قدوم الحرية لأنها كانت قد بدأت عندما دفن ميخائيل غورباتشيف بنفسه النظام الشيوعي بإلغائه السلطة المطلقة للحزب الواحد وإلغاء أساسها الإيديولوجي. ولكن ما حدث كان زلزالاً سياسياً واستراتيجياً هائلاً قلب خريطة العالم من البحر الادرياتيكي إلى حدود الصين بجذرية وبمعدل زمني أقل من أي وقت سبق في التاريخ، راسماً حدوداً ربما يعترض عليها ملايين بل عشرات الملايين من البشر وفاتحاً بذلك الطريق أمام إنطلاق عقال النزعات الشوفينية.

على أي حال كان ذلك نهاية العالم «الثنائي القطب» (bi - polaire) الذي عشنا في ظله منذ خمس وأربعين سنة. كانت نهاية للمعسكر الشرقي الذي طالما نددت الغالبية العظمى للمعلقين

الغربيين بتجاوزاته وطفراته وطموحاته وإغراءاته. كانت نهاية طبيعية لكتلة متصدعة وممزقة منذ زمن طويل، ولكن إيديولوجيا الحرب الباردة كانت تدعي أنها راسخة متماسكة وستظل للأبد تهدد أعداءها. كان ذلك إذن هو انتصار للمعسكر المضاد الذي يدين بأفكار فظّة وإن لم يطبقها وينادي باقتصاد السوق ـ تعبير مهذب لتسمية الرأسمالية ـ حتى وإن كانت تطبق بطريقة خاطئة على مجتمعات مغرقة في تخلفها.

هكذا كان النظام العالمي الجديد متأثراً منذ ولادته بالظروف التي أنجبته. لقد تمّ رسم خطوطه مسبقاً بواسطة الأحداث التي تمت في الخليج وفي أوروبا الشرقية ويمكننا، عندئذ، أن نميز طبيعته وخصائصه وتطوره. ويمكننا أيضاً أن نتساءل عن زمن تأسيسه الفعلي، وهل هذا النظام الجديد من أدنى العالم إلى أقصاه يعتبر قائماً بالفعل؟ تدفعنا الإجابة مرة أخرى إلى أحداث العام 1991.

في الخليج كما في شرق أوروبا لم يخرج إلاّ منتصر واحد لا يجرؤ على مناقشته أحد: الولايات المتحدة. وقد إستطاعت الإبقاء على الوضع الراهن الذي يتناسب مع مصالحها السياسية والاقتصادية والاستراتيجية، ورأت بعينها عدوها يهرب من الحرب الباردة وينفتح المجال بلا حدود لتأثيرها الطاغي وبقيت هي القوة العظمى الوحيدة في العالم حتى أن الأحداث قد أكدت على صحة وجهة نظر ذلك العدد القليل من المحللين الذين اختلفوا مع ما هو متعارف عليه في الغرب وقالوا منذ زمن طويل إنه لا يوجد تعادل واقعي بين الولايات

المتحدة والاتحاد السوفياتي، فهذا لا يملك إلا قوة عسكرية واستراتيجية على المستوى الدولي. أما الولايات المتحدة فقد كان مسخراً لها كل عناصر القوة العظمى، الاقتصادية والنقدية والمالية وكذلك الدبلوماسية وحتى الثقافية. ففي حقيقة الأمر لم يكن هناك إلاّ قوة عظمى واحدة وبقيت هي الولايات المتحدة على أي حال الوحيدة التي تمتلك هذه المكانة. ونعبر عن ذلك بمصطلح يستحق عن جدارة المعنى الذي يعطيه مصدره الأصلي في اللغة اليونانية «الهيمنة (hegémonie) الاميركية تخيم على العالم».

بناء على ذلك تأتي الأسئلة التي ينبغي طرحها حول النظام العالمي الجديد ذلك هو موضوع تفكير باحثي جامعة بروكسل الحرة: على أي أساس تنطلق المحاولة الحالية لتأسيس وتدعيم هذا النظام العالمي؟ ما هي حقيقة الواقع وراء اللغة الرسمية والزخرفات الايديولوجية والأجهزة القانونية؟ وأي أساس سيقوم عليه وراء أحداث وآلام العالم التي نحن بمثابة شهود عليها اليوم، ونحن لن نتنكر رغم كل شيء، وبالأخص رغم الادعاءات الصلفة ومردّديها الحاليين للحلم بنظام يستحق أن يطلق عليه هذا الاسم ويطبق في عالم يتمتع بعدل وسلام؟

ورغم كل الصعوبات التي حصرناها هنا سنحاول الإجابة.

يذكر باتريك هرمان، في الفصل المخصص لنشأة النظام العالمي الجديد عن دراية الأقوال التي يمكن أن نسميها بالأقوال التأسيسية والتي أطلقها الرئيس جورج بوش في أعقاب حرب

الخليج: «في الأسابيع المقبلة، سأتحدث بالتفصيل عن النظام العالمي الجديد البادىء بعد الحرب الباردة. في هذه الأسابيع الأخيرة لم أركز اهتمامي فقط على حرب الخليج ولكن أيضاً على التبادل الحر وعلى الاتفاق الاميركي الشمالي حول التبادل الحر، حلقة أورغواي، المفاوضات التجارية». وفي مناسبة أخرى أكد الرئيس الأميركي فيما يتعلق بالشرق الأوسط: سيكون لأصدقائنا وحلفائنا المسؤولية الأولى عن الأمن الإقليمي... أميركا مستعدة للعمل معهم لضمان السلام. وفي 25 سبتمبر/أيلول من هذا العام نفسه 1991 أكد مشيراً أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى اختفاء المعسكر الشرقي قائلاً إن «الولايات المتحدة ليس لديها النية أن تقيم حلفاً أميركياً، ورغم ذلك سنظل ملتزمين ولن ننسحب ونركن إلى الانعزالية». هذه النصوص جد موحية، ليس فيما يخص النظام العالمي الجديد ولكن فيما يخص الطريقة التي يتم تقديمه بها لنا والمبادىء التي يفترض انه سيستلهمها والتي تبرر قيامه. الولايات المتحدة لا تزعم قيادة العالم. إنها تشرك بقدر الإمكان الأمم الأخرى في تنظيم حفظ السلام. إنها تسعى الآن لكي تكون حرية التبادل مضمونة بين كل الأمم.

يستند هذا المفهوم، وعلينا أن نعترف بذلك، إلى فلسفة قديمة إنتشرت، منذ بداية القرن وفيما بعد بواسطة كبار المنظرين الأميركيين في السياسة الدولية. ولنا أن نرى فيها إنعكاساً للتاريخ الأميركي نفسه. الأمر يعتبر، كما نرى، رد فعل على عصر لا تنتهي فيه

الحروب والصراعات التي دمرت أوروبا وانتقلت إلى القارات الأخرى. وتقدم الولايات المتحدة في المقابل نموذج النظام الديمقراطي، الذي يرفض أي استعمار في أراضٍ بعيدة، ويستبعد أي مجتمع عسكري حربي أو أي نظام حكم مطلق أو ديكتاتوري يفرض على شعبه صراعات لا يرغب فيها وفضلاً عن ذلك كانت ترفض الممارسات التنافسية التجارية كتلك التي جاءت بها الغزوات العسكرية والتي بفضلها ضمنت الدول الأوروبية - باعتراف حكامها - الأسواق ومصادر المواد الخام. وترى بدلاً من ذلك أن لا يكون السوق خاضعاً لمنطق ضم الأراضي والحملات العسكرية وينبغي أن يكون مفتوحاً للتنافس الحر ولكل مشروع إستثماري دون أي تمييز بسبب الجنسية. وبدلاً من احتلال البلاد الغنية بالمواد الخام - لكي نبقي السيطرة عليها بالقوة -. «فلنشتر منها بحرية بهدف تحقيق الربح لمنتجيها». لن نفهم قيمة وصدى، الفكر السياسي الأميركي إلاّ إذا تذكرنا أنه من الأصل كان يتماهى مع مفهوم مفتوح، وحر، وسلمي للعالم. ومن هنا كانت عظمته في ذلك الوقت.

أراد ويلسون، كما نعرف أن يدخل ذلك الفكر في الواقع الدولي عن طريق المؤسسة الدولية الجريئة والجديدة وهي عصبة الأمم. وكان لدى روزفلت بالتأكيد المشروع نفسه. ومن الدال أنه كان من بين الحريات الأربع التي أعلنها هو وتشرشل في الحرب العالمية الثانية تأسيساً للسلام القادم، نجد حرية التجارة. وقد أراد جورج بوش أن ينضم إلى هذا الخط عندما نصب نفسه داعية للنظام العالمي الجديد.

يمكننا بالطبع أن نشير إلى الهوة التي توجد بين مبادىء الفكر السياسي الأميركي والممارسات التي ترجمت واقعياً في غزو الغرب والتقدم جنوباً في الأراضي حتى «ريوغراند»، الحرب ضد اسبانيا، غزو الفليبين، التدخلات العسكرية في أميركا اللاتينية والظروف سيئة السمعة التي تمّ فيها التدخل الأميركي الشمالي في بنما. ويمكننا أيضاً أن نفهم من الدعوة الأميركية عن التواجد الحر في السوق وإلى مصادر مواد الخام، إنها نتيجة لوصول الولايات المتحدة المتأخر إلى صف القوى العظمى الامبريالية ورغبتها في الحد من الغزوات التي تقوم بها القوى الموجودة والتي سبق أن بدأت مع الغزوات الاستعمارية وبالأخص في الشرق الأقصى وبالتحديد في الصين. لكن نقاش تلك المرحلة يعيدنا بعيداً إلى الماضي في وقت نركز فيه اهتمامنا على الحاضر.

قال جورج بوش في مشروعه الذي طرحه في الجمعية العامة للأمم المتحدة في 25 أيلول/سبتمبر 1991: «نحن نقدم عرضاً بالصداقة والقيادة» ويلاحظ باتريك هرمان في مقاله بحق أن هذا المصطلح لا مكان له بين مفاهيم ومفردات القانون الدولي. وما هو جدير بالملاحظة ذلك الربط بين «الصداقة» و«القيادة». فالصداقة تقدم مجاناً وسخاء أما القيادة فتمارس فعلياً. والمشكلة الحقيقية هي أسلوب الولايات المتحدة في ممارسة القيادة، وها هو جورج بوش يعلنه واضحاً دون لبس كما لاحظ باتريك هرمان إذ يقول بوش القوة «ولا شيء يمكنه أن يحل محل السلطة الأخلاقية للولايات

المتحـدة. . . وهـذه السلطـة لا يمكـن أن تكـون فعـالـة مـن دون القوة. . . لكي تقوم الولايات المتحدة بممارسة دور القيادة ينبغي أن تكون قوية. قيادتنا العالمية وقوتنا الوطنية يكملان ويعضدان بعضهما البعض».

أعاد الرئيس كلينتون، في أعقاب جورج بوش، التأكيد بلا مواربة على الخط نفسه وأصبح الأمر كاللازمة الموسيقية تتكرر في كل خطبة: «إن زعامة الولايات المتحدة للعالم أمر واجب عليها وهي حاجة ضرورية لباقي أجزاء العالم» وهذا هو التعبير الحالي للشكل القديم الذي نادى به كثير من المؤلفين الأميركيين الذين اعتبروا أن ذلك هو قدر بلادهم التي عليها أن تنصر مبادئها وتنشرها في العالم كله ـ إن تطبيق هذه المبادىء ينسجم تماماً مع مصالحهم ـ ولن نلح كثيراً على القول بأن هناك رابطة قديمة بين المفكرين الذين بلوروا الفكر السياسي الأميركي والساسة الذين حاولوا وضع هذا الفكر موضع التنفيذ. لقد سعوا جميعاً إلى أن يرسخوا في الذاكرة الجماعية، وفي مشاعر الشعب الأميركي الايمان بأن قيادة الولايات المتحدة للعالم أمر بديهي لا ينبغي أن يوجه له أي اعتراض. إنها تتماهى مع مملكة الخير الكونية. يوضح لنا باحثو جامعة بروكسيل الحرة كيف أن هذا الزعم يترجم في الواقع إلى ممارسات امبريالية وتسلطية وعسكرية لا صلة بينها وبين المبادىء التي تستخدم لتبرير هذه التصرفات. إنهم يظهرون على حق، وعلى الأخص مقال أنيمي شاوس (جزء 2)، أن قرارات مجلس الأمن التي تطلب من ليبيا

إرسال مواطنيها المشتبه في علاقتهما في عملية لوكيربي ليس لها أية قيمة قانونية، فمن ناحية ليس هناك أي اتفاقية مشتركة مسبقاً بين الولايات المتحدة وليبيا على تبادل المتهمين، يمكن الرجوع إليها طبقاً لاتفاق مونتريال 1970 والذي لا يشير إلى تسليم المتهمين في حالة أعمال غير مشروعة ضد أمن الطيران المدني. ويذكر كل من بربارا ديلكور وأوليڤيه كورتن أن استبعاد كلا المشروعين الذي اقترحه صدام حسين والذي اقترحته الحكومة الفرنسية بطريقة مراوغة عشية حرب الخليج، ومضمونهما أن يربط مشكلة الكويت بمشكلة الأراضي التي احتلتها إسرائيل وتمسكت الدول الغربية بالقول بأن المشكلة الفلسطينية ستعالج في أوانها. تقول الدول: «إذا أصرت إسرائيل على رفض احترام قواعد القانون الدولي فإن تهديدها ببعض العقوبات سيكون أمراً مبرراً، وسيجب في حالة الاقتضاء وضعها موضع التنفيذ». ونحن نعرف أن شيئاً من ذلك لم يحدث. وحتى بعد طرد 400 فلسطيني من غزة عقدت إدارة كلينتون، مهملة القرارات التي جرى التصويت عليها في مجلس الأمن، اتفاقاً مع الحكومة الإسرائيلية يضعها في مأمن من كل عقاب. وبالأسلوب نفسه في موضوع زرع المستعمرات في الأراضي المحتلة، المدانة من حيث المبدأ طبقاً لقرارات الأمم المتحدة، غيَّرت الإدارة الأميركية عينها المواقف التي أخذها الرئيس بوش ووافقت على منح قروض هامة لدولة إسرائيل التي وإن تباطأت أحياناً لم تتوقف أبداً عن بناء المستعمرات.

إن ما هو أكثر دهشة ذلك الخرق الواضح لقواعد القانون

الـدولـي بمنـاسبـة تصفيـة الإشكـال الخـاص بـالأراضـي بيـن العـراق والكويت، فطبقاً للبنود الأساسية لميثاق الأمم المتحدة أكد قرار مجلس الأمن رقم 688 على: «التزام كل الدول الأعضاء باحترام السيادة وتمامية الأراضي والاستقلال السياسي للعراق ولكل دول المنطقة؛ ولكن الخط الحدودي الجديد الذي رسم بوصاية الأمم المتحدة يشطر مدينة أم القصر تبعاً لخط متعرج ومدروس بعناية لكي يسمح بترك منشآت بترولية هامة في الجانب الكويتي، هذا على الرغم من أن كل من ذهبوا إلى المكان لاحظوا أن أم القصر تقع في الأراضي العراقية. إن مبدأ تمامية الأراضية وسيادة الدولة تمّ التغاضي عنه في صمت. هذا المبدأ نراه يستبعد أحياناً وأحياناً أخرى يرفع كشعار ويطبق بلا رحمة طبقاً لمعايير ليس لها أدنى علاقة بالقانون الدولي. يستشهد باتريك هرمان وأيريك ريما، كل عن حق، بكلمات السكرتير العام السابق لهيئة الأمم المتحدة يوثانت أثناء قضية بيافرا: «إن هيئة الأمم المتحدة لم ولا ولن تقبل أبداً، على ما أعتقد، مبدأ انفصال جزء من أراضي أي دولة من الدول الأعضاء بها». ونحن نعلم كيف أن المجموعة الأوروبية ثم المجموعة الدولية نفسها على العكس قد اعترفتا بانفصال سلوڤانيا ثم كرواتيا. من الممكن بلا شك أن نلاحظ أن الأمر هنا يتعلق بإرادة الشعبين السلافي والكرواتي التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار. ولكن حدود الدول الجديدة المأخوذة مباشرة من الحدود الداخلية للاتحاد الفيدرالي اليوغوسلافي ليس لها أي قيمة أمام القانون الدولي، كما برهن على ذلك بوضوح البروفسير

موريس دو ڤيرجيه وآخرون معه. لقد كان من الحكمة قبل الاعتراف بالحدود الجديدة أن يؤخذ في الاعتبار التعديلات التي ربما يتمناها السكان. وبتغيير مفاجىء بالموقف الذي أدى إلى عواقب مأساوية اعترفت الأمم المتحدة بدولة البوسنة والهرسك بسرعة لم تحدث من قبل في تاريخ هيئة الأمم وترفض بعناد هذه المرة أن تنظر في استبعاد جزء من السكان رغم أنه من الواضح للعيان أن السكان الصرب، ثلث السكان لا يريدون بأي ثمن أن يكونوا جزءاً من الدولة الجديدة على الأقل في ظل هذه الظروف التي فرضت انفصالاً رغم أنفهم. وكان من الواضح أن السكان الكروات قد وافقوا على هذا الانفصال ليقضوا نهائياً على الاتحاد اليوغسلافي مكرسين بذلك استقلال كرواتية نفسها لكنهم في حقيقة الأمر مثلهم مثل الصرب لا يريدون أن يكونوا جزءاً من دولة البوسنة المزمع إقامتها بواسطة القادة المسلمين.

لا يجدي هنا أن نعرض إلى الإشتباك المشؤوم الذي أوقعت نفسها فيه الهيئة الدولية وإلى القرارات التي نتجت عن ذلك وإلى الاستحالة البديهية والمتوقعة في أن تفرض بالقوة على جماعات كاملة تمثل أكثر من نصف السكان أن تشكل جزءاً من دولة لا يقبلونها.

وتوضح قضية الصومال بطريقة نموذجية وكاريكاتورية الملاحظات التي يقيدها أوليڤيه كورتن عن النظام الإنساني العالمي الجديد ومبدأ الحق في التدخل «ingérance» ويذكر عن صواب

بأن: «الحق في الحياة يحميه القانون الدولي منذ زمن طويل فليس هنا إذن الابتداع الذي نتخيله دائماً ولكنه في الوسائل التي تستخدم لضمان تنفيذ هذا الحق في الحياة. عندما يكون مهدداً نجد المبادرات الجريئة التي تختلف عن الممارسات الاعتيادية للدول. نحن نأسف بالطبع على ذلك ولكن من الأجدى أن نلاحظ كيف تحدث التجاوزات نتيجة الظروف التي يصعب السيطرة عليها، تجاوزات بيّنة لا يمكن إخفاؤها. نحن نعرف أنه هناك أكثر من وسيلة لإرسال المساعدات الإنسانية التي كان يحتاج إليها بشدة الشعب الصومالي: عن طريق توصيل مباشر إلى المنظمات الإنسانية الموجودة في المكان، أو أن تحملها طائرات الهليوكوبتر بالتنسيق مع السلطات المحلية على سبيل المثال. ولكن الرئيس جورج بوش، الذي أراد أن يصبغ بعض البريق على الأسابيع الأخيرة لإقامته في البيت الأبيض، فضّل أن يعطي التدخل الأميركي في الصومال وميضاً استثنائياً باستخدام قوات استعراضية نظمت بحيث تكون معروفة ومبثوثة في العالم أجمع أثناء لحظة التدخل نفسها. على أي حال لم يتحقق أي شرط من الشروط السياسية الضرورية لنجاح العملية بل ولم تحدث محاولة لتحديد طبيعتها قبل البدء في التنفيذ. وقد رأينا بعد ذلك العواقب لتعدد الحوادث. استحالة التوفيق بين مطالب التنظيمات السياسية والعسكرية المتنافسة ورغبتها في الاحتفاظ بسلطتها في دارها وحريتها في العمل والتصرّف، لتعدد الاشتباكات مع ممثلي قوات هيئة الأمم ثم تفاقمها حتى تحولت إلى مواجهات صدامية مع وحدات باكستانية، وينبغي ملاحظة أن أحداً لم يهتم

جدّياً بتحديد الظروف والمسؤوليات في هذه الصدامات. يمكننا أن نتحقق إذاً كيف أن التدخّل الإنساني الذي تحول منذ البداية إلى تدخل عسكري ـ إنساني سيؤدي إلى تدخل عسكري فقط يصبح هو بذاته عملية سياسية، من دون تحقيق مسبق ومن دون إعطاء أجل زمني أقر مجلس الأمن استعجال القوة لمعاقبة من تعرضوا للقوات الباكستانية. بل ذهب حتى إلى إصدار أمر بالقبض على الجنرال عيديد ليمثل أمام محكمة ـ في أي دولة؟ باسم أي قانون؟ طبقاً لأي حق؟ كل هذا لا يهم فقد تكفل رئيس الولايات المتحدة شخصياً بالموضوع. ومن بين جميع رؤساء دول مجلس الأمن هو الوحيد الذي يأتي إلى التلفزيون ليصرح أنه يأخذ على عاتقه مسؤولية تدخل عسكري في شكل قصف جوي وبسيادة مطلقة يقوم باختيار الأهداف والمواقع وقت القصف. ويتواصل القصف مع النجاح المشوب بالشك، هذا ما نعرفه، ولكن ما لا نعرفه هو عدد الضحايا، ونعرف جيداً أن الجنرال عايديد لم يقبض عليه ولم يقتل. وعرفنا قبل كل شيء أن هناك جزءاً من الشعب الصومالي يتحرك ضد التدخل الذي كان في البدء انسانياً للأمم المتحدة. . . وعندما عاد الرئيس كلينتون إلى التلفزيون بعد أيام ليعلن أن العملية قد انتهت وحققت أغراضها، رغم أنه من الواضح أن شيئاً لم يتغير، فهم العالم أن الأمر كان مجرد لعبة سياسية. وأمام الكثير من الأمثلة التي يسهل عدها وتطويرها وفقدها وربما حتى تشويهها تظهر حقيقة بسيطة تلحظها بشكل جيد الملاحظة الساخرة والصحيحة لوزير الدفاع الفرنسي السابق جان بيير شوفينمان التي يستشهد بها بربارة ديلكور وأوليفييه

كورتن لعلاقتها بالمقام: «أن تكونوا أقوياء أو بؤساء فالنظام العالمي الجديد سيجعلكم إما بيضاً أو سوداً» لقد تمزقت الأستار وظهرت الحقيقة في النهاية لأعين الجميع: خلف كل البنى القانونية والاحتياطات الدبلوماسية ليس لهذا النظام العالمي سوى دلالة واحدة جوهرية أنه يعني وجود قوة عظمى واحدة في العالم هي الولايات المتحدة. كل الناس تعرف ذلك ولكن أحداً لم يحدد ويحلل جيداً ما يترتب على ذلك من عواقب. رغم أنه هو النتيجة الحاسمة للمواجهة مع المعسكر الشرقي وانقلاب النظام الدولي الذي كان يدعى «مزدوج ـ القطب».

يمكن بالطبع أن يشار إلى الندّية الصناعية والتجارية القادمة من الشرق الأدنى وأوروبا والتي قد تهدد، هنا أو هناك، القوة الأميركية، ويمكن أن يشار أيضاً من دون شك إلى الأزمة الداخلية للمجتمع الأميركي: ولكن ذلك يعني أننا ننسى أن الامبراطورية الرومانية في أوج قوتها كانت تعاني من توترات اجتماعية داخلية، وأن الامبراطورية عندما وصلت لأقصى توسع عرفته امبراطورية في التاريخ كانت تعرف في الداخل مناطق فقر وعدم مساواة صريح في المجتمع وكان ذلك في الوقت الذي بدأت تشعر فيه بعدوانية منافسيها الجدد من الالمان والأميركان.

تهتم الولايات المتحدة بالفعل أن تظل هي القوة العظمى الوحيدة. ويمكن أن نحلل بهذا الصدد تقريرين رسميين جداً وذوي دلالة هامة ظهرا في صحيفة «لوموند ديبلوماتيك» آذار/مارس 1992.

الأول لمساعد وزير الدفاع المكلف بالقضايا السياسية بول د. ڤولڤوفيتز، والثاني للأميرال جيرميا مساعد الجنرال كولان بويل رئيس لجنة قيادة أركان الحرب. كان التقرير الأول مخصصاً للمحاور الجديدة الأميركية الخارجية بعد نهاية الحرب الباردة، والآخر لسيناريوهات الصراع التي تعتبر من الآن فصاعداً أمراً موضوعياً محتملاً. ولأن التقريرين لم يكن مفترضاً أن يعرضا على الرأي العام فقد كانا ذوي دلالة خاصة، فرغم طبعتهما المختصرة ظلت لهما أهمية كبرى. إن هدف السياسة الأميركية ـ المشيئة كلية بواسطة إدارة كلينتون قد تحدد بوضوح: السعي إلى أن لا تقوم أي قوة عظمى بخلاف الولايات المتحدة. من هنا يمكن أن نستنتج منطقياً أنه لا يجب أن تعود روسيا من جديد إلى مصاف القوى العظمى أي أن لا تعيد حولها هذه الجمهوريات السوڤياتية القديمة التي انفصلت عنها في السنوات الأخيرة. وتمّ التأكيد على أن لا تصبح ألمانيا أو اليابان قوى عسكرية مستقلة ذات أهمية كبرى ولكن ينبغي الاستمرار في ضمهما إلى نظام دفاع تقع مسؤولية إدارته على الولايات المتحدة الأميركية بصفة دائمة. وتظل هذه باستمرار، إذا تعلمنا أن ننتبه، هي القوة العظمى الوحيدة في العالم.

تلك هي السمة الجوهرية «للنظام الجديد» الذي تخصص له أعمال باحثي جامعة بروكسل الحرة. لقد رأينا ما يزعم أنه سيكون، المبادىء التي يتبناها والمبررات التي يقدمها. ورأينا كيف أنه في حقيقة الأمر يقع في تضاد لا نعرفه. ولكن الأمر الأكثر صعوبة هو أن نجيب عن سؤال ما ينبغي أن يكون؟ أو على أي شيء بالتحديد

سيزوسس؟ الأفضل أن نكتفي بأن نحدد فكرتين جوهريتين ينبغي أن تكونا حاضرتين في ذهن من يهمه الأمر: الأولى ترتبط بالفترات الكلاسيكية وهي التوازن، والأخرى ترتبط بالفترات الأكثر حلماً وهي فكرة حق الشعوب في تقرير مصيرها. الأولى تبدو تافهة ونفعية ليس لها علاقة ظاهرة مع مقتضيات فكرة الحق وأولوية المبادىء. فعندما يفتقد التوازن، كما هو الحال اليوم، نجد أن الانتشار المطلق لقوة عظمى - أي ما يسمى بالهيمنة - يؤدي بالضرورة إلى تجنيد مصالح هذه القوة العظمى على حساب الآخرين عندما يتعارضون معها، ولا يوجد أي شيء يمكنه أن يصحح هذا الوضع أو أن يحدّ من مخاطر الإسراف الدائم في استعمال القوة. عندما نسمع شعار «حق الشعوب في تقرير مصيرها» يرن في الأذن وكأنه صيغة قديمة، مستهلكة وعفا عليها الزمن. ولكن على العكس علينا أن ننظر إلى ما تتضمنه من مطالب ثورية في هذا الزمن الذي ورثنا فيه حدوداً تعسفية واصطناعية خلفتها لنا الامبراطوريات المنهارة دون أن تقر الشعوب بشرعيتها، بل إن هذه الحدود تقف دائماً حائلاً في وجه إرادة هذه الشعوب. من الصعب بلا شك تطبيق الفكرة الأولى أو الثانية بقدر صعوبة تحقيق السلام والعدل في هذا العالم. ولكن بعد إمعان الفكر نجد أن هاتين الفكرتين لا تنفصلان. وخاتمة هذا العمل التي يقدمها لنا باتريشيو فولاسكو (جزء 2) تجعلنا نستشهد بعبارة بسكال البسيطة: «العدل بدون القوة عاجز، والقوة بدون العدل ظالمة».

بول ماري دولاجورس

تقويم أعمال الندوة

لقد تكرر استخدام تعبير «النظام العالمي الجديد» وتقلب هذا الاستخدام وتعدّل، غير أن نبرته وأدلجته لا تخفيان أن هذا التعبير يدل على أمر واقع يتمثل بانهيار تجربة «الاشتراكية الواقعية» وما حملـت معهـا فـي مـرحلـة «إزدواجيـة القطبيـن» وتـرك هـذا الانهيـار المجال لنمط جديد من العلاقات الدولية من الصعب أن نحدد نموذجاً لها.

ولا يطمح هذا العمل أن يحلل مفردات معادلة ذات مجاهل عديدة بل إن الكتاب الذي بين أيدينا هو ببساطة ثمرة لتفكير باحثين في القانون الدولي عقدوا ندوتهم في جامعة بروكسيل المفتوحة في محاولة لدراسة بعض سمات النظام الدولي الجديد في القانون. لأن العودة إلى القانون هي إحدى السمات الرئيسية في تصريحات المسؤولين الذين يدعون لهذا النظام الجديد.

قال جورج بوش في خطاب يحدد أول استخدام لتعبير «النظام الدولي الجديد» «هذا النظام هو عالم تسود فيه مملكة القانون وليس

قانون الغاب هو الذي يحكم القانون الدولي» وكذلك يقول فرنسوا ميتران في الوقت نفسه «لقد حانت ساعة مملكة القانون الدولي». ويبدو كل هؤلاء السادة كأنهم جوقة إنشاد تغني لحناً واحداً يتكرر بشكل صلف، ومنذ تلك الآونة نلاحظ أن كبار الشخصيات على مسرح السياسة العالمي يتغطون دائماً بالقانون الدولي. ولهذا السبب لم يعرف نشاط الأمم المتحدة تكثيفاً مثل الذي نراه الآن. لقد أصدر مجلس الأمن في العامين الماضيين قرارات تعادل ما أصدره في العشرين سنة الأولى من تأسيسه، وتمّ إرسال «الخوذات الزرقاء» إلى كل مكان، وبات الأمين العام نفسه كشخصية لا يمكن إهمالها في حلّ العديد من الخلافات.

ولكن نتساءل من حرب الخليج إلى التدخل في الصومال هل تمّ تطبيق القانون الدولي بصورة أفضل من ذي قبل؟ هل تكيف هذا القانون مع أهداف ما نجرؤ على تسميته اليوم أكثر من قبل بالمجتمع الدولي؟ هل لا يخفى التقريظ لهذا القانون سياسة الكيل بمكيالين؟ ألا يمثل سحابة كبرى من الدخان تخفي وراءها أكثر من نصف الإنسانية في ظل شروط حياة لا يمكن التسامح فيها؟ إن الإجابة عن هذه الأسئلة بالتحديد هو ما يسعى إليه مؤلفو هذا الكتاب.

ينبغي أيضاً أن نوضح أن المقالات التي تشكل هذا الكتاب ليس لها مضمون ولا شكل الدراسات التي تخضع لمعايير المجلات العلمية المتخصصة. فطموح كل مشارك هو أن يشرح بجدية ولكن أيضاً بكل بساطة ممكنة بعض القواعد والمؤسسات التي تخص

القانون الدولي. إن هذا الكتاب يسعى إلى أن يقدم أداة مفيدة، ـ ونحن نجرؤ على الاعتقاد من ذلك ـ لا غنى عنها للصحفيين والساسة والدبلوماسيين والطلاب وحتى محبي الاستطلاع، أولئك الذين يريدون التحقق من أن الإحالة إلى القانون الدولي في خطابات الحكام الحاليين أمر يتعدى مجرد التصريح عن النوايا.

يفتتح الجزء الأول من الكتاب بثلاث دراسات لها اهتمام عام، الأولى تشرح تشكُّل النظام العالمي الجديد من خلال خطابات أولئك الذين ابتدعوا التعبير. الدراستان الأخيرتان تعالجان العيب الأساسي ـ سياسة الكيل بمكيالين ـ والميزة الأساسية ـ بزوغ مبدأ الشرعية الديمقراطية على المستوى الكوني ـ ذلك العيب وتلك الميزة نعزوهما غالباً إلى هذا النظام الجديد. هذه المقالات الثلاث الأولى ـ وعلى الأخص أولاها ـ تظهر وكأنها تختلف عما يتبعها من مقالات. فلا يمكن معالجة الموضوع من زاوية عامة دون أن تمر من ثنايا المقال بعض الآراء التي ـ ونشدد على ذلك ـ لا تقلل من صرامة تحليل النصوص التي هي قاعدة التفكير.

يتناول الباحثون في باقي العمل موضوعات أكثر تخصصاً في القانون الدولي: فهناك ثلاث مقالات مخصصة لحقوق الفرد وحقوق الشعوب التي تعتبر مركزية في هذا النموذج الجديد الذي يتشكل الآن، سواء كان بالنسبة للحق في الانتخاب ومشكلة احترام الأقليات والاقتراح بالحق في «التدخل الإنساني» الأمر ببساطة هو أننا نعرض لقواعد القانون الدولي التي تحكم موضوعه، وذلك لكي نستطيع

التحقق من أن هذا النظام العالمي الجديد سيترجم في الواقع إلى تقدم أم إلى تعديل أم إلى فشل في مجاله الخاص به. ولقد تبنّى الباحثون الذين عالجوا مشاكل البيئة أو مشكلة العلاقات الاقتصادية والدولية المنهج نفسه في المقالين التاليين. ربما تمّ ذلك في موضوعات هي محل خلاف أقل ولكنها على المدى الطويل ليست أقل أهمية ضمن نظام يُزمَعُ إنشاؤه.

أما الموضوعات التي تخص بالتحديد هيئة الأمم المتحدة، والتي تعتبر من الآن فصاعداً مؤسسة مركزية في قلب العلاقات الدولية، قد تمّ جمعها في كتاب آخر وتمت ترجمته ونشره باللغة العربية.

الاسهامات المتعلقة بمجلس الأمن، بدور الأمين العام وبعمليات حفظ السلام، تعطي القارىء أحياناً انطباعاً بأن لها سمة تقنية متخصصة إذا ما قارناها بالمقالات الأولى. ولكن لكي نعالج هذه الموضوعات بجدية فلا مفر من الرجوع إلى الآليات القانونية الغزيرة في بنود ميثاق الأمم المتحدة. رغم ذلك لم يدخر المؤلفون وسعاً في تبسيط هذه الآليات بحيث يصبح فهمها في نهاية المطاف أمراً ميسراً. ينتهي هذا الجزء الثاني بدراسة حول نزع السلاح كما تشرف عليه هيئة الأمم المتحدة.

تمّ مراجعة وجمع الإسهامات التي تشكل هذا العمل بواسطة أوليفييه كورتن، آلان ديمز، باتريك هرمان، بيير كلاين، باتريشيو نولاسكو، أوليفييه باي، اريك روبير وأنيمي شاوس. جميعهم أعضاء

في رابطة «حقوق الناس»، ولكن هذه الإسهامات حسب الصيغة المألوفة ـ تعبر عن رأي أصحابها.

ونعبر عن شكرنا الكبير لمارك سينايين، الصحفي، والذي سمحت قراءته الدؤوبة وملاحظاته القيمة لكل مؤلف أن يقدم للقارىء صياغة نأمل أن تكون سهلة ودقيقة. وفي النهاية نضيف إيضاحاً منهجياً: تسهيلاً للقراءة، تم ترجمة الإستشهادات المذكورة في الإسهامات التالية بواسطة كل من مؤلفيها إلى اللغة الفرنسية ثم إلى اللغة العربية.

إن الهدف الأساسي الذي حددته لنفسها رابطة «حقوق الناس» هو نشر القانون الدولي على الرأي العام. وفي إطار هذا المنظور يأتي كتاب «في البحث عن النظام العالمي الجديد».

رابطة حقوق الناس

4 يناير 1993

العالم حسب بوش
ميلاد نظام عالمي جديد

باتريك هرمان

أشار رئيس الولايات المتحدة بيل كلينتون عديداً من المرات إلى النظام العالمي الجديد مؤكداً أنه سيسير على خطى الرئيس السابق بشأن السياسة الخارجية. إذن لكي نفهم جيداً السياسة المقبلة للولايات المتحدة الأميركية علينا أن نستدعي الطريقة التي طرح بها الرئيس بوش تصوره «للنظام العالمي الجديد».

في 11 سبتمبر 1990 عدّد الرئيس بوش على منصة الكونغرس أهداف الولايات المتحدة من حربها ضد العراق: انسحاب قوات الاحتلال، إقامة حكومة شرعية، إقامة نقاط أميركية للحفاظ على الأمن والاستقرار وحماية المواطنين الأميركيين. لكن إلى جانب هذه الأهداف الأربعة التي كان يطالب بها منذ زمن طويل يضيف أخيراً هدفاً خامساً:

«نظام عالمي جديد [...] عصر جديد يتحرر فيه العالم من تهديد الإرهاب يكون العالم فيه أقوى في البحث عن العدالة، وأوثق في نشر السلام، عصر

تكون فيه أمم العالم شرقاً وغرباً جنوباً وشمالاً تحيا في رفاهية وانسجام».

بالتأكيد لا يعتبر الرئيس بوش أول رئيس دولة ولا أول رئيس أميركي يعتبر نفسه معنياً بالإصلاح الجذري للنظام العالمي. لقد كان الرئيس وودرو ويلسون هو الذي أوحى بفكرة عصبة الأمم. ومن زوايا عديدة يعتبر الرئيس فرانكلين روزفلت ملهماً لفكرة هيئة الأمم المتحدة. إنها القصة القديمة نفسها تعاد من جديد إلاّ أن هذه المرة علينا أن نعترف أن لها بعض الجاذبية. فقد لاقت نجاحاً سريعاً خلال أشهر لدى السفارات المختلفة. إلاّ أنه في عام 1991 تستشهد كل من صحيفتي الايكونوميست والتايم انترناشيونال في خبث واضح بأقوال اثنين من المعاونين المقربين للرئيس بوش وهما: غيتس وإيغلبرغر اللذان اعترفا بأنهما لم يفهما ماذا يعني رئيسهما بتعبير «النظام العالمي الجديد».

لم تدم هذه النبرة طويلاً بعد تدخل الغربيين في الخليج والتي في أثنائها كان «النظام العالمي الجديد» مثل كلمة سحرية لها فعل «إفتح يا سمسم» فتفتح على العداء الشديد للعرب وعلى الخسائر الرهيبة التي تكبدوها. وقد صرح الرئيس بوش في 5 مارس 1991 بأن حرب الخليج كانت: «أول إختبار لعالم جديد صار من الممكن إدراك ملامحه. عالم نجد فيه أن «النظام العالمي الجديد» صار هدفاً واقعياً جداً»، ويجيب محرر الجريدة البريطانية الايكونوميست بأن: «نظام الرئيس بوش العالمي الجديد سيكون نظاماً فيه الأمن الجماعي

هو الهدف (ويفضل أخذ مباركة الأمم المتحدة) وأن أميركا تستشير حلفاءها قبل التصرف، ولكن هذا لن يعني أنها تطلب منهم الإذن».

ويعد قليل يكتب جيمس والس في التايم انترناشيونال:

«بالنسبة لعدد كبير من البشر في جميع القارات، «النظام العالمي الجديد» هو طلسم يرمز إلى الولايات المتحدة الأميركية و «الأمن الجماعي» يترجم بأنها شرطي الكرة الأرضية القوي».

إنها إذن العصا الغليظة على مستوى الكوكب. كم هي حقاً غليظة. وللمفارقة فإنه في اللحظة التي بدأت فيها شهرة النظام العالمي الجديد للرئيس بوش تعاني من الاستخدام الشرير والقاسي لهذا المفهوم، بدأ الرئيس بوش خطاباً تلو الخطاب يعطي لهذا النظام المضمون الذي كان ينقصه.

إن الجانب الأكثر أهمية في النظام العالمي الجديد للرئيس بوش، إن لم يكن من حيث الفائدة فمن حيث الأهمية، هو جانب السلام والأمن. ولكن أيضاً الجوانب الأخرى للقانون الدولي ليست غائبة تماماً. فقد صاغ الرئيس أثناء العام 1991 في سياق نظامه الجديد عدداً من الاقتراحات تتعلق بالتجارة الدولية، بحقوق الإنسان، حقوق الشعوب وحقوق التنمية.

السلام والأمن

فيما يتعلق بحفظ السلام والأمن الدولي لا يقدم نظام بوش العالمي الجديد شيئاً جديداً مختلفاً عن النظام العالمي الذي كان

سائداً والذي ولد منذ نصف قرن في سان فرانسيسكو: فمن الناحية الرسمية تحدث المهمة دائماً باسم هيئة الأمم المتحدة رغم أن القوة العظمى الباقية هي التي كانت تقوم بالدور الفعلي.

دور هيئة الأمم المتحدة

يظل مجلس الأمن هو حجر الزاوية في نظام الأمن الجماعي داخل النظام العالمي الجديد. صرح جورج بوش في أول اكتوبر 1990 أمام الجمعية العامة قائلاً:

> «لأول مرة بدأ مجلس الأمن في هيئة الأمم المتحدة يتصرف بالطريقة المفترض له أن يمارسها [...] لقد أثبتنا أن هيئة الأمم المتحدة يمكنها الاعتماد على القوة الجماعية للمجتمع الدولي وأنه يمكنها أن تواجه تحدي العدوان كما تمنى لها مؤسسوها والآن في هذه المرحلة العصيبة يجب علينا أن نظهر أن هيئة الأمم المتحدة هي مكان يمكننا أن نشكل من خلاله دعماً وإجماعاً على المستوى الدولي لنواجه المهام الأخرى التي تنتظرنا».

وبعد انتصار الحلفاء في حرب الخليج يصرح بوش في تواضع لم يكن مألوفاً من قبل في واشنطن «لا يستطيع أي بلد أن ينسب الانتصار لنفسه. [...] إنه انتصار للأمم المتحدة والإنسان ولمملكة الحق ومن أجل الخير». وبعد هذا الإطراء المشبوه، قامت الولايات المتحدة بعد ذلك بشهور باستدعاء مجلس الأمن للانعقاد وطلبت منه

أن يبادلها الإطراء بالتصويت على تسليم المواطنين الليبيين المشتبه بهما بحادثة لوكوربي إلى الولايات المتحدة وكذلك مع الضمان الاحتياطي لمجلس الأمن تمّ منع طيران الجيش العراقي من التحليق فوق منطقة المقاومة الشيعية في جنوب البلاد. وهذا على أي حال افتراء لأن هذا التصرف يتم بشكل واضح بعد مدة الحماية التي سمح بها قرار 866.

إن خطابات الرئيس بوش وطريقة عمل أجهزة الأمم المتحدة أثناء حرب الخليج ألقت بظلال من الشك على هذا التمجيد المؤثر للأمم المتحدة. ونحن نعرف في المجموعة الأوروبية منذ فترة هذا التكتيك الذي يتبناه أعداء الاندماج الأوروبي، ويقوم على أن لا ندخر مديحاً لعمل مجلس الوزراء الأوروبي لكن نضعف من هيئة المجموعة الأوروبية. ويبدو أن الرئيس قد استوعب بإتقان هذا التكتيك، أثناء حرب الخليج وأثناء أزمة الدول الغربية مع ليبيا، فقد مدح بإلحاح مجلس الأمن لكي يضعف من الجمعية العامة ومن محكمة العدل الدولية ومن الأمين العام. ومَنْ أفضل من الأمين العام السابق بيريز دوكويلار ليعبر عن هذه الازدواجية؟

«إن مجلس الأمن هو الذي صرح بالعدوان. وليست الأمم المتحدة. فالحرب ليست حرب الأمم المتحدة. ليس هناك «خوذات زرقاء» ولا علم لهيئة الأمم وأنا ببساطة تصلني أخبار عن سير الحرب عن طريق تقارير الحلفاء لا يمكن القول بأن الأمم المتحدة مسؤولة عن هذه الحرب».

ومن الناحية الإجرائية لوحظ أن إدارة العمليات العسكرية لم تطلب أي معونة ومشاركة من الأمم المتحدة إلى لجنة أركان الحرب التي تشكلت طبقاً للبند 47 من ميثاق الأمم المتحدة.

وبعقلية المواربة نفسها أصرّت الولايات المتحدة على إفراغ عمل الأمم المتحدة بشأن حادثة طيران البانام رقم 103 فوق لوكوربي إذ عملت على تمرير القرار رقم 748 في مجلس الأمن ما كان له تأثير بالغ السوء على محكمة العدل الدولية، وقبل أن تعطي المحكمة رأيها كان قرار مجلس الأمن قد تجاوزها وانتزع منها صلاحياتها وجعلها عاجزة عن الفاعلية وتتوارى عن مهماتها. ولا شك فإن مطالبة مجلس الأمن بضرورة تسليم المواطنين الليبيين كما جاء في القرار 713، هي التي أجبرت محكمة العدل الدولية عملياً على تجاهل التحفظات التي طرحتها ليبيا في دعوتها ضد مجلس الأمن، وترتب عن ذلك أن المجتمع الدولي أصبح يتكلم عن شرعية القرارات الدولية ويتجاهل الإجراءات التي خرقت الشرعية من أجل انتزاع شرعة القرار.

منذ عشرات السنين كانت بنود الفصل السابع من ميثاق هيئة الأمم المتحدة تثير الفزع من فرط ضعفها، وخلال عدة شهور أعيد إليها العضلات السحرية وصارت قوتها الكامنة تثير الرعب، والذين كانوا يتهكمون في السابق على هذا «الشيء التافه» الذي وصفه الجنرال ديغول يوماً نظراً لهشاشته، عليهم اليوم أن يتعزّوا بالضحك!.

إن مجلس الأمن يبدو اليوم للبعض قادراً على انتزاع شرعية كاملة. لكنه يتصرف بذلك كوكيل لدولة أو لحساب مجموعة من الدول في أحسن الأحوال. وبدت هذه الشرعية واضحة في مضمونها وتفاصيلها سواء في القرارات اللاحقة التي تبناها مجلس الأمن ضد العراق أو ضد ليبيا. وفي هذه القضية التي أسميت عملية لوكوربي كان مجلس الأمن يقوم بعملية تصفية حسابات سياسية لصالح بعض أعضائه الأقوياء وهذا ما يكرسه القرار 748 الذي يشير بالنص صراحة إلى مقتضيات تلك الدول.

أما إذا كانت تصفية أزمة الخليج ستؤدي فعلاً إلى فرض السلام داخل النظام الجديد كما تريد الولايات المتحدة أن توحي بذلك، عندئذ من الضروري أن تسعى الأمم المتحدة إلى إنشاء نظام عالمي جديد لا يستبعد الأمم النامية من عملية إتخاذ القرار، غير أن احتكار الدول القوية لتلك العملية يؤكد مرة أخرى أن النظام الذي تدافع عنه الولايات المتحدة هو في حقيقة الأمر ليس جديداً وليس عالمياً.

دور الولايات المتحدة

نتيجة للتأثير القوي الذي تطالب الولايات المتحدة بتنفيذه عن طريق مجلس الأمن في إطار النظام العالمي الجديد، لا يتمالك الرئيس نفسه. في 8 مارس 1991 يقول بخصوص الموقف في الشرق الأوسط: «أصدقاؤنا وحلفاؤنا سيكون لهم المسؤولية الأساسية في الأمن الإقليمي [...] أميركا مستعدة للعمل معهم لحفظ السلام».

وفي 25 سبتمبر على منصة الجمعية العامة متحدثاً عن إختفاء القوة الأخرى:

«ليس للولايات المتحدة النيّة أن تفرض حلفاً أميركانياً. ولكن سنظل ملتزمين، لن ننسحب ونتقوقع في الانعزالية. نحن نقترح تقديم الصداقة والقيادة».

هل من المجدي هنا أن نذكر بأن فكرة القيادة ليست فحسب غريبة على القانون الدولي بل هي تذكرنا بأسلوب الممارسة الذي لا يتفق مع هذا القانون والذي انتهجته أميركا بإفراط في الماضي. وعندما يصرح جورج بوش: «لا شيء يمكن أن يحل محل السلطة الأخلاقية للولايات المتحدة و[...] وهذه السلطة لا يمكن أن تكون فعالة بدون قوة». وأيضاً: «لكي تمارس الولايات المتحدة دوراً قيادياً عليها أن تكون قوية. قيادتنا الدولية وقوتنا الوطنية تتكاملان وتقوي إحداهما الأخرى. إنهما تشكلان نسيجاً متضافراً له نفس صلابة العلم الأميركي». نلاحظ أنه خلف بلاغة التهديد والوعيد بعض الشكوك حول إخلاصه لمبادىء حق الناس وبالأخص حق السيادة والمساواة بين الدول والذي يتجسد في حظر التدخل في الشؤون الداخلية.

هل يمكن حينئذ ألا يتناقض مع نفسه عندما يصرح: «هذا العالم الجديد يناضل من أجل أن يولد [...] عالم فيه قواعد الحق، تحل محل شريعة الغاب». وأيضاً: «نحن مستعدون أن نلجأ للقوة لندافع عن النظام الجديد الذي يرى النور بين دول العالم».

الحق في التجارة الدولية:
حق التنمية، وحق الشعوب والحق الخاص بالأقليات

لا يتحدث جورج بوش في خطبه بخصوص «النظام العالمي الجديد» عن الأمن والسلام فقط. لكنه عندما يتعرض نادراً لبعض القضايا الدولية الأخرى فإنه ليؤكد على زعامة بلاده. هكذا تسير الأمور في العلاقات الاقتصادية الدولية وكذلك في حق الشعوب والأشخاص.

حق التنمية وحق التجارة الدولية

سواء في مجال التنمية أو مجال التجارة فالعالم حسب بوش هو عملية امتداد القواعد التي تسيطر على مقادير الاقتصاد في الولايات المتحدة إلى الكوكب. تمّ ذلك في رئاسته ورئاسة سابقه رونالد ريغان أو بالتحديد من يبشرون بالليبرالية ـ الجديدة: تحفيز المبادرة الفردية، تبادل حر وتجميد عملية إعادة التوزيع الاجتماعي. في أول أكتوبر 1991 يضفي رئيس الولايات المتحدة أول مرة بعداً اقتصادياً على نظامه العالمي: «إنه عالم مختلف [. . .] أرى عالماً ذا حدود مفتوحة، تجارة مفتوحة، وعقول مفتوحة». وفي 13 إبريل 1991 في خطاب له بإحدى القواعد الجوية في ماكسويل يبدو أنه قد أسس رابطة جديدة بين النظام العالمي الجديد والتبادل الحر. يقول بوش: في الأسابيع المقبلة، سوف أتحدث بالتفصيل عن إمكانية ظهور نظام عالمي جديد بعد الحرب الباردة. وفي الأسابيع الأخيرة إهتممت ليس فقط بالخليج ولكن أيضاً بالتبادل الحر وبالاتفاقية

الأميركية الشمالية حول التبادل الحر وحلقة أورجواي والمفاوضات التجارية». وفي الاجتماع السنوي المشترك لصندوق النقد الدولي والبنك العالمي المنعقد في 25 سبتمبر 1991 طالب الرئيس بوش أطراف اتفاقية جات (GATT) (الاتفاقية العامة للتعريفة الجمركية) أن يمدوا بنود اتفاقيتهم إلى الزراعة وشجع المؤسستين لأن يبنيا قطاعاً خاصاً حقيقياً في جميع الدول الأعضاء.

إذن تُعْتَبَرُ التجارة الدولية والمبادرة الفردية من الملامح الهامة لتفكير الرئيس بوش. ولكن هذا لا ينطبق على التنمية التي لا يقدم لها النظام العالمي الجديد إلا علاجاً واحداً: الديمقراطية وحقوق الإنسان. إلى جانب تحرير التبادل والخصخصة فإن التحليل لا يفتقد الوجاهة فحقوق الإنسان والتنمية مرتبطة معاً. المفكر الاقتصادي راؤول بريبش الذي أوحى بفكرة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية اعتبر قبل وفاته بقليل أن اتفاقية الجات هي الحل الأفضل للبلاد النامية. على أي حال فمعونة التنمية ذات أهمية حيوية بالنسبة لبلدان العالم الثالث. والأمر نفسه ينطبق على التعليم الذي يعتمد مباشرة على هذه المعونة. يقول جون كينيث غالبرايث بخصوص النظام العالمي الجديد: «الفقر هو أول مصدر للفوضى الدولية [. . .] لا يوجد شعب يعرف القراءة والكتابة ويعاني من الفقر ولا يوجد شعب أمي وغني». أمام هذا الواقع نجد فكرة التمويل إلى بلدان العالم النامي غائبة في خطابات وأعمال الرئيس بوش. لأنه وإن كان الدعم الأميركي لبلاد الكتلة الشيوعية السابقة قد زاد النصف في عام 1991، يدخل في ذلك تخفيض ديون بولندا

بنسبة 50%، فالمعونة الأميركية للتنمية تعرضت لسقوط متسارع ملحوظ بداية من عام 1985. بل واقتضى الأمر تدخل الكونغرس لكي يمنعها من الوصول إلى مستوى بالغ الضآلة أرادته لها الحكومة.

إن هذا الاهتمام الشديد بالشرق الأوروبي على حساب البلاد النامية أمر واضح في خطابات الرئيس بوش. يقول الرئيس مهنئاً روح المبادرة في خلق المشروعات الاستثمارية لدى بعض رجال الأعمال التشيكوسلوفاك والبولنديين والمجريين الذين: «لم ينتظروا حكومات، لا حكوماتهم ولا حكومات الآخرين لكي تغدق عليهم الثروة». ألا يعني ذلك أن الرئيس بوش يعتقد أن على الدول النامية أن تخرج من التخلف هي أيضاً بفضل إرادة الاستثمار فقط؟ إن هذه المخاوف لم تنقشع في هذا التصريح للرئيس:

«إن مساعدة الآخر كما عرفنا، يجب أن تتعدّل، إن فكرة المعونات للبلاد الأقل تقدماً عليها أن تخلي مكانها لفكرة تعاون في علاقات مشتركة منتجة على المستوى الاقتصادي».

إن عملية إسقاط للنظام الاقتصادي الأميركي على المستوى العالمي. لو تحقق هذا الأمر في النظام العالمي غداً فيمكننا أن نراهن على أن مستوى الدخل الفردي سيرتفع، ولكن في المقابل تدفعنا الحكمة لأن نخشى أن يرتفع معه التوترات الاجتماعية والصراعات بين الأمم. وفي هذه الحال لا يمكن أن نتناسى كلمات بيريز دو كويلار:

«لا يوجد أي حل لأي مشكلة طالما بقي هناك عدم توازن بين الشمال والجنوب. إن السلام في العالم ليس هو فقط نهاية الحرب الباردة».

حقوق الإنسان وحق الشعوب

في المجال السياسي، إن تصدير النظام المعمول به في الولايات المتحدة: الى العالم كله، يعتبر عنصراً هاماً من النظام العالمي الجديد. صرح جورج بوش في أول أكتوبر 1990: «أرى عالماً فيه الديمقراطية تكتسب باستمرار أصدقاء جدداً ويدخل في دينها أعداؤها القدامى وفيه اميركا الشمالية والوسطى والجنوبية، تستطيع أن تقدم نموذجاً لمستقبل الإنسانية جمعاء». وفي 29 يناير/كانون الثاني 1991. «منذ قرنين من الزمان والولايات المتحدة تمثل نموذجاً للعالم في مجال الحرية والديمقراطية. على مدى أجيال ونحن نكافح من أجل الحفاظ على زيادة فضائل الحرية [...] ويعرف الاميركيون أن هذه المسؤولية عبء وتقتضي تضحيات. نحن نعرف لماذا تولي آمال الإنسانية وجهها شطرنا دائماً». أخيراً يصرح في 8 مارس 1991: «الآن نرى ظهور نظام عالمي جديد [...] عالم ستحترم فيه جميع الأمم الحرية وحقوق الإنسان». ولا يسعنا صراحة إلاّ أن نصفق ونترك للنفوس الملتسعة الأسف على الخطابات الرنانة التي تبشر بتصوير نظامها السياسي بالقوة نفسها التي تحارب الآخرين بحجة تصوير نظامهم.

وهذا ما يثير الحساسية، فإذا كانت كل دولة حرة في أن تدعو

لنظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي خارج حدودها، فالقانون الدولي يفرض عليها بعض القيود فيما يتعلق بالوسائل المسموح لها باستخدامها لتحقيق هذه الغاية. ذلك يتضمن بالطبع منع اللجوء إلى القوة. وهنا له بعض أشكال للتدخل ليست مشروعة تماماً مثل الرابطة التي تعقدها واشنطن في افريقيا بين الديمقراطية والمساعدات المالية. يقول هرمان كوهين نائب وزير الخارجية الأميركي للشؤون الأفريقية: «برامج المساعدات تعطى بأفضلية للبلاد التي تمضي على طريق الديمقراطية ولا تهتم بالبلاد التي ترفض المضي في هذا الطريق».

إن هذا الأسلوب مخالف لميثاق الأمم المتحدة، الذي يشجع قادة الدول النامية على احترام حقوق الفرد بما تتضمن من حق الانتخاب الحر، كما يحدده البند 21 من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان. ولكن في المقابل إن استخدام حجة حقوق الإنسان بواسطة دولة متقدمة كذريعة لإضفاء الشرعية على تخفيض حجم المعونة التي تعطيها، في حين أن هذه المعونة (%2,0) هي أقل بكثير من الحد الأدنى المقرر بواسطة الجمعية العامة في قراراتها حول التنمية وبواسطة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، فإن هذا أمر قابل للاستغراب والتعجب.

إن الديمقراطية لا تجد بين الفقر والبؤس أرضاً صالحة لكي تنمو وتترعرع فإن هذا التهجين يدعو للقلق وحتى لو قبلنا أن السيد كوهين على صواب عندما يقول: «الديمقراطية هي الطريقة الوحيدة

التي تسمح للأفريقيين أن يشاركوا في صنع سعادتهم على المدى الطويل وأن يحرروا طاقاتهم من أجل أن يصلوا إلى الرفاهية». إن ذلك لا يمكن أن يتحقق إلا إذا تمّ دعم الحركة بمعونة مناسبة للتنمية. هذا وقد رأينا كيف أن الولايات المتحدة تخفض على مدى السنين معونتها سواء في المبلغ أو في النسبة.

وتظهر مشكلة حق الشعوب وحقوق الأقليات أيضاً في خطب الرئيس، حول النظام العالمي الجديد. لقد ساندت الولايات المتحدة حق شعوب كثيرة من الاتحاد السوفياتي في تقرير مصيرها وكذلك فعلت مع الجمهوريات اليوغوسلافية كما قدمت معونات كبيرة للمتمردين الأكراد في العراق وكذلك للمتمردين الشيعة في جنوب البلاد. ونحن نعرف الخطر الكامن في موضوع الأقليات والقوميات عندما يتصرف أولئك الذين ينوون حل المشكلة تصرف السحرة الدجالين. ولذا فقد وضع القانون الدولي حدوداً على التدخل في الشؤون الداخلية والانخراط في الصراعات الداخلية. من وجهة النظر هذه يبقى أن نتابع استراتيجية تفكيك العراق التي تنكرها الدول الغربية نظرياً لكنها تحرص على تنفيذها عملياً. ونتساءل عمّا إذا كانت تتفق مع قواعد القانون الدولي. وفي المقابل نجد أن واجب التحفظ على مبدأ عدم التدخل لا يطرح نفسه عندما يتعلق الأمر باستمرار إهانة الشعب الفلسطيني تحت الاحتلال الأجنبي. إن مجلس الأمن قد أقر حقوق الفلسطينيين منذ فترة طويلة وكذلك الجمعية العامة وحتى الرئيس بوش نفسه كان قد صرح في الكونغرس في 6 مارس 1991: «إن سلاماً عادلاً ينبغي له أن يؤسس على

قرارات مجلس الأمن والأمم المتحدة».

هذا المبدأ يجب أن يهدف ضمان [...] الحقوق السياسية المشروعة للفلسطينيين. ولنا الحق أن نتساءل عن هذا الخجل في اتخاذ المواقف من جانب الولايات المتحدة وحلفائها بخصوص ما يحدث في الأراضي المحتلة.

إن فكرة إرساء نظام عالمي جديد هي فكرة هامة إذ إن بعض المشاكل الكبرى تتطلب فعلاً إرساء هذا النظام. والحد من التسلح يعتبر أحد النماذج التي بدأت تأخذ طريقها بين معالم هذا النظام غير أنها ليست كافية إذا لم تشمل تجارة السلاح المعززة.

والدعوة لهذا النظام تعكس رغبة العديد من الدول في أن يفرض القانون الدولي نفسه على الجميع. وأظهرت ردود الفعل على الطريقة التي تمّ بها معالجة أزمة الخليج أن تطبيق القانون الدولي لن يكون مقبولاً إلاّ إذا كان محايداً تماماً. ومحايداً في اختيار الدول التي يفرض عليها مبدأ حق الشعوب. أما أن يفرض على بعض الدول ويستثني البعض الآخر، أو أن تختلف طريقة تطبيقه حسب طبيعة العلاقة الودية مع واشنطن ولندن وموسكو... فهذا أمر غير مقبول بل يجب أن يطبق القانون الدولي على الجميع بالطريقة نفسها.

وكذلك يجب أن يتم إختيار قواعد القانون الدولي بحياد تام. إذ لا يمكن أن نحكم بتطبيق قرار مجلس الأمن رقم 600 القاضي

بجلاء القوات العراقية عن الكويت، في الوقت نفسه الذي يتم فيه إهمال قرار مجلس الأمن رقم 242 في القضية الفلسطينية.

ولعل أبسط البديهيات تستدعي التقيد بقواعد القانون الدولي وليس مواربتها خدمة لبعض المصالح السياسية في مجلس الأمن مثل ما يجري في أزمة بعض الدول الغربية مع ليبيا بعد أن لجأت تلك الدول إلى تطبيق قانون العقوبات الدولي في مسألة تخص القانون الخاص بالطيران المدني. وعلى صعيد آخر يطبقون القانون الدولي في مجال حماية البيئة ولا يطبقونه في مجال التنمية.

فالقانون الدولي يجب أن يكون حياداً وهذا يتعارض مع الدعوة التي تطلقها دولة وتجعل من نفسها السلطة السياسية والاقتصادية والأخلاقية على الكوكب الأرضي، وهذا الأمر يدعو إلى المزيد من القلق عندما تمتلك هذه الدولة الوسائل التي يمكن أن تحقق بها طموحاتها.

فالعلة الآن ليست الدعوة للنظام الدولي الجديد بل سياسة الولايات المتحدة في بناء هذا النظام نظراً لما لها من تأثير تستطيع أن تفرضه على القادة والشعوب وليست بهذه العقلية التي يصرح بها الرئيس الأميركي يتم إرساء النظام الجديد. وفي قوله في 11 سبتمبر/أيلول 1990 «النظام العالمي الجديد لا يعني إهمال سيادتنا أو إنكار مصالحنا» في هذا القول تعبير واضح عن مبتغاه. وعلى العكس من ذلك، يكون من الممكن إنشاء نظام عالمي جديد عندما تقبل الولايات المتحدة والدول الكبرى بتطبيق القانون الدولي حتى

وإن تعارض مع مصالحها الاقتصادية والاستراتيجية أو الإيديولوجية. وعليها أن تتعلم كيف تستخدم زعامتها لمصلحة القانون ولو على حساب مصلحتها الخاصة.

إن الزعامة الآحادية تبقى عاملاً من عوامل عدم استقرار الأمن. لذا على الأوروبيين أن يتخلوا عن سيادتهم الوطنية الضيقة لحساب المجموعة الأوروبية لأن أوروبا الموحدة في السياسة وحتى في مجال الدفاع يمكنها أن توازي بأسلوب نافع قوة الولايات المتحدة.

ينبغي القبول بدفع هذا الثمن من أجل إرساء نظام عالمي جديد، بات ملحاً إرساؤه بشكل سليم لمواجهة مشاكل عالمية خطيرة جداً وتتطلب معالجتها إسهاماً دولياً. من هذه المشاكل ديون العالم الثالث والتخلف الشديد الذي يزداد يوماً بعد يوم، تفجر مشاكل الأقليات والصراعات المسلحة، الأوزون ومشكلة البيئة، وباختصار مشاكل التوازن خوف انهيار النظام الحيوي للكرة الأرضية.

الوجه الخفي للنظام العالمي الجديد
المحاباة في تطبيق القانون الدولي

بربارا ديلكور
اوليفييه كورتن

«إن تكن بائساً أو قوياً فسيجعلك النظام العالمي الجديد إما أسود أو أبيض». بهذه الصيغة عبر وزير الدفاع الفرنسي الأسبق جان بيار شوفنمان عن المشاعر التي سادت العالم العربي صبيحة الاعتداء على العراق في كانون الثاني/يناير 1993 فهل هي صيغة واقعية أو مبالغة أم مجرد سخرية؟

الدول الغربية التي كانت تعدّ العدة لحرب طاحنة، كانت في الوقت نفسه تؤذن بولادة نظام عالمي جديد من سماته «إن احترام قرارات مجلس الأمن لا يقبل التفاوض».

دارت طاحونة الحرب وتدمر العراق احتراماً لقرارات مجلس الأمن ولم يطلب من إسرائيل احترام أي قرار من قرارات مجلس الأمن «خوف مكافأة الدكتاتور» ثم فرض الحصار على ليبيا وشنت الحرب على الصومال... وهكذا تمخضت الظروف الدولية عن ولادة نظام عالمي جديد تقوم شرعيته على الإلتزام بتطبيق القانون الدولي، هذا القانون الذي يفرضه مجلس الأمن الذي ظل راقداً بسبات طيلة الحرب الباردة وأصبح من الآن فصاعداً ذراع العدالة

المزودة بيد من خمسة أصابع هم الأعضاء الدائمون.

تميزت سياسة مجلس الأمن منذ إعلان ولادة النظام العالمي الجديد، بسياسة «الكيل بمكيالين» وتعرضت إلى العديد من الانتقادات فهل هناك مبرر لهذه الانتقادات؟ في هذه الدراسة سنحاول تقديم بعض عناصر الإجابة. وقبل ذلك نصف أولاً سياسة مجلس الأمن كما هي في الواقع لكي يمكن تقييمها من زاوية قانونية. والمقارنة هي بين صيغ قانونية متعادلة حسبما يقتضي القانون الدولي.

وقد ميز دعاة النظام الدولي الجديد بين «احتلال أراضي الغير» وما أسموه «انتهاكات حقوق الفرد». وقد قبلنا بهذا التمييز وعلى أساسه نقوم بفحص موقف كل من موقف الأمم المتحدة والدول التي تتخذ القرارات في مجلس الأمن.

احتلال الأراضي
من السلبية إلى التصلب

إن استعراض القوة الذي قامت به الدول المتحالفة في مواجهة العراق وتصميمها على أن يفرضوا احترام القانون الدولي لم يلعبا أي دور في ردع سياسة الدول التي ما زالت تحتل أراضي بالقوة ومن دون أدنى عقوبة. يمكننا أن نستشهد باحتلال أندونيسيا للتيمور واحتلال المغرب للصحراء الغربية، وشمال قبرص بواسطة تركيا، واحتلال إسرائيل للأراضي العربية.

ولا حاجة بنا لأن ندلل على ما في ذلك من انتهاك واضح لقواعد القانون الدولي: في كل حالة من هذه الحالات نجد أن القواعد الأساسية نفسها للسيادة ووحدة الأراضي وحق الشعوب في تقرير مصيرها هي التي يتم خرقها. وعلى الرغم من المائة قرار التي أصدرها مجلس الأمن منذ قدوم النظام العالمي الجديد، تعامل بطريقة مختلفة في مواجهة كل حالة وتنوع مسلكه بين السلبية الكاملة والتصلب الشديد. سوف نحلل حالات الاحتلال المختلفة تبعاً لهذا التدرج.

لو أن هناك شعباً محروماً من تقرير مصيره بواسطة قوة أجنبية فهو شعب التيمور الشرقي، إن اعتقال زعيم المقاومة في حركة «فريتلان» الاستقلالية والمجازر التي ارتكبت ضد مئات المعارضين في ديلي سنة 1991 قد قاموا بالتذكير بمأساة هذا الشعب التيموري الذي يعيش محروماً من حقوقه بسبب الاحتلال منذ 1975 لأراضيه بواسطة أندونيسيا. إن قوات الاحتلال لا تظهر أي نية في الانسحاب وينبغي القول بأن الضغوط الدولية ليست رادعة. ومجلس الأمن لم يتطرق إلى الموضوع سوى مرتين في ديسمبر 1975 وإبريل 1976 ولم يصدر أي إدانة للتواجد الأندونيسي، ولم يُشر حتى إلى حق الشعب التيموري في تقرير مصيره. ليس هناك أي قرار لمجلس الأمن قد اتخذ ضد أندونيسيا بهدف معاملتها بالطريقة التي تمّ بها معاملة العراق.

إن لجنة الشؤون الخارجية للمجموعة الأوروبية قد تأثرت

أخيراً بالموقف السائد في التيمور الشرقي ونظمت في إبريل/نيسان 1992 جلسة عامة عن اغتصاب حقوق الفرد بواسطة أندونيسيا باعتبارها سلطة احتلال. وهددت الدول الأوروبية بمراجعة سياستها تجاه أندونيسيا لحثّها على تغيير سياستها. كانت البرتغال هي الدولة الوحيدة التي أخذت الأمر بمسؤولية نظراً لكونها كانت الدولة الاستعمارية القديمة في التيمور الشرقي. ورفعت دعوى أمام محكمة العدل الدولية[1] حيث سنحت الفرصة بتأييد حقوق الشعب التيموري التي سقطت عمداً من نظام عالمي جديد يفترض أنه «يقدم على الاحترام الكامل والتام للقانون الدولي» حسب الدعاة.

مسألة أخرى حظيت بمعاملة مختلفة من مجلس الأمن الا وهي مسألة الصحراء الغربية التي أعلن استقلالها عام 1976. واكتفى مجلس الأمن بمساندة جهود الأمين العام للأمم المتحدة الذي رعى اتفاقية بين جبهة البوليساريو والسلطات المغربية. ورغم الخلاف على حق التصويت في الاستفتاء فإن الجهود ما زالت ترمي إلى حل الخلاف بالتفاوض، بل إن مجلس الأمن عمد إلى مراعاة عملية التفاوض ولم يتجاوب مع رغبة الأمين العام الذي طلب في تقريره إلى مجلس الأمن في كانون الثاني/يناير 1993 موقفاً لتحريك الموقف.

---

(1) كان الخلاف في الواقع بين البرتغال وأستراليا وليس بين البرتغال وأندونيسيا، ذلك أن أستراليا عقدت اتفاقية مع أندونيسيا تتضمن اعترافاً بالتواجد الأندونيسي في التيمور.

القضية التي سنعالجها الآن لم تحظ أيضاً بنشاط وأفعال من قبل مجلس الأمن وهي قضية احتلال تركيا لشمال قبرص. والواقع أن مجلس الأمن لم يكن سلبياً تماماً حيال هذه المشكلة. بالطبع لم يحدث أي نشاط ملحوظ واقتصرت القرارات الأخيرة على التوصية بتجديد مهمة قوات حفظ السلام الموجودة هناك منذ 1964 رغم الأزمة المالية. وركزت القرارات أيضاً على المبادىء الأساسية التي بمقتضاها ينبغي حل الخلاف. وهذا يعني أن قبرص ينبغي أن يكون لها «[. . .] سيادة وشخصية دولية ومواطنية واحدة. وأن يضمن لها استقلالها على كامل أراضيها وأن تضم طوائف متساوية سياسياً. وهذا الحل ينبغي أن يستبعد أي اتحاد جزئي أو كلي مع أي دولة أخرى ويستبعد كذلك أي شكل من أشكال التقسيم أو الانفصال».

هنا يركن المجلس إلى وساطة الأمين العام وإلى انتظار مؤتمر دولي يضم اليونان وتركيا وينهي تماماً هذه المشكلة. أما في حالة الوصول إلى طريق مسدود فالمجلس لن يقبل الوضع على ما هو عليه وسوف يبحث عن حل آخر بناء على توصيات السكرتير العام.

إن ما يثير الانتباه هو أنه في إطار مناقشات متعددة الأطراف خارج هيئة الأمم المتحدة يوصي المجلس جميع الأطراف باحترام كافة القرارات التي تمّ تبنيها ومن ثم فهو يطالب «بالاعتناق الكامل لهذه المبادىء والتفاوض دون إدخال أي فكرة تخرج عن نطاقها». ولذا فبعد أن لاحظ أن بعض مواقف الجانب القبرصي - التركي تتناقض جوهرياً مع هذه المبادىء يقوم باتخاذ بعض الاجراءات التي

تعيد المناقشات إلى داخل الإطار الذي حدده. والدرس الذي يمكن أن نستخلصه هو أن مجلس الأمن في هذا النموذج يفضل أن يعول على مفاوضات بين الأطراف المعنية بدلاً من أن يصدر عقوبات. لكن يشترط بحزم أن لا يتخلى أي من الأطراف عن المبادىء الأساسية لحل المشكلة، هذه المبادىء التي توجد مسجلة في القرارات التي سبق إصدارها.

رغم أن مجلس الأمن لم يلجأ إلى القوة وإعلان الحرب إلاّ أنه كان حازماً من حيث المبدأ. ومثل هذا الحزم لا نراه في موقف مجلس الأمن تجاه الاحتلال الإسرائيلي.

الوفد الإسرائيلي المفاوض يصرّ بشكل صريح على عدم تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي تتضمن الانسحاب من الأراضي المحتلة ويعارض كذلك إشراف هيئة الأمم على المباحثات رغم قرار الجمعية العامة عام 1990. ورغم أن الجمعية العامة للأمم المتحدة أدانت اتفاقيات كامب ديفيد واعتبرتها مخالفة لقرارات مجلس الأمن وحق الفلسطينيين بالاستقلال، فإن الولايات المتحدة رعت وباركت الاتفاقيات الجزئية المتناقضة مع قرارات مجلس الأمن بحل يفترض أنه شامل وعادل.

كان من المفترض أن ننتظر رد فعل جريء من مجلس الأمن الذي كان أثناء حرب الخليج يؤكد «لا يجوز التفاوض في مسألة احترام قرارات مجلس الأمن» لكن شيئاً لم يحدث. فماذا فعل إذن؟

اكتفى المجلس العتيد بتجديد مهمة «الخوذات الزرق»

الموجودة في بعض مناطق الأراضي المحتلة دون أن يمنع تواجد القوات الإسرائيلية إلى جانبها. كما اكتفى بالتذكير بمبدأ سيادة لبنان وسلامة أراضيه وأعاد وصف إسرائيل بسلطة احتلال مشيراً إلى القدس كجزء من الأراضي المحتلة. ونسي أن يذكر بحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره بطريقة مباشرة أو حتى مستشهداً بالقرار 242 الشهير. غير أنه لم يستطع إلا أن يعيد لأزمة المطالب: الانسحاب من الجولان والضفة الغربية وغزة والقدس وجنوب لبنان. وبالطبع أنهى مطالبته عند هذا الحد فلم يصدر أو حتى يهدد بإصدار عقوبات لتحقيق غايته في تنفيذ القرارات.

«الكيل بمكيالين» نعم دون أدنى مبالغة

إن هذا المجلس نفسه العاقل المهذب أمام إسرائيل هو الذي أشعل الحرب وفرض أيضاً شروطاً قاسية لوقف إطلاق النار في حرب الخليج. ولم يشبع غليله تدمير العراق «جزاء خرق الحدود واحتلال أراضي الغير بالقوة» بل كان على مجلس الأمن أن يتأكد من إزالة نيّة الاعتداء مستقبلاً: بتدمير السلاح والبنية التحتية ودفع تعويضات عن الخسائر والإبقاء على الحصار الاقتصادي حتى بعد تنفيذ قرارات مجلس الأمن، وفي كل يوم يتبيّن أن مجلس الأمن يسخّر نشاطه لأغراض سياسية ليس لها علاقة بالشرعة الدولية والقانون الدولي. مثال على ذلك قصف المصانع العراقية رداً على محاولة اغتيال جورج بوش في الكويت دون أي إشراك للأمم المتحدة في التحقيق ودون قرار منها بالرد. وفي بداية عام 1993

قامت هذه القوات بتدمير مصنع كانت سلطات الأمم المتحدة قد فتّشته مرات عدة وأصدرت إذناً بإعادة تشغيله وقيل وقتها أن هذا الهجوم هو رد على دخول بعض الجنود العراقيين إلى الأراضي الكويتية.

ولو توافرت الإرادة السياسية في بعض الدول القيّمة على مجلس الأمن لما احتاج الأمر حرباً ودماراً لردع قوات الاحتلال الإسرائيلية التي تحتل فلسطين وجزءاً من الأراضي السورية واللبنانية بل إن حجم العلاقات السياسية والاقتصادية كفيل وحده للردع والانصياع.

إن دعاة النظام العالمي الجديد يفقدون صدقيتهم إذا استمروا بمعالجة مواقف متساوية أمام القانون بسياسة الكيل بمكيالين سيما أن هذا القانون نصّبوه إطاراً مرجعياً لسياستهم الخارجية. وبعد أن برهنّا مكياليّ معالجة النظام الدولي الجديد لموضوع «إحتلال أراضي الغير بالقوة»، نعرض في الصفحات التالية لجانب آخر من أهداف النظام العالمي الجديد وهو موضوع إحترام حقوق الفرد. فهل هو حيادي أم سياسي أيضاً؟

انتهاكات خطيرة لحقوق الفرد: بين الصمت والكيل بمكيالين

لا نستطيع أن نحصي عدد المرات التي تنتهك فيها القواعد الأساسية لحقوق الفرد أمام أعين مجلس الأمن والدول التي يفترض بها تنسيق جهودها لتذليل هذه المآسي الإنسانية. والحالات المعروفة

التي تتردد كثيراً وستتناولها بالتحليل هي:

قمع الأ كراد، العواقب السلبية للحرب الأهلية في أنغولا والصومال والبوسنة، القمع الإسرائيلي للانتفاضة، واتهام ليبيا بمساندة الإرهاب.

ورغم أن اتهام ليبيا لا يتعلق مباشرة بخرق حدود الفرد، إلاّ أننا أدرجناه في هذا الباب لأن الإتهام الغربي حاول من الناحية الرسمية أن يبيّن حرص الدول الغربية على حماية ضحايا الإرهاب.

والمعـروف أن ميثـاق الأمـم المتحـدة يخـوّل مجلـس الأمـن صلاحيات هامة لإدانة خرق حقوق الفرد والحد منها وذلك بأن تتولى هيئة أسمى من الدول، إذ غالباً ما تتميز مواقف الدول بردود فعل مرتبطة بمصالحها. ورغم أن الهدف المنشود لم يتحقق وما زال ينتظر قدوم عالم أفضل مما هو عليه الآن، إلاّ أن التجربة التاريخية دلّت أن الدول المعنية ولا سيما الخمس الأعضاء في مجلس الأمن، تعاملت مع هذه المشاكل بطرق مختلفة وتراوحت بين الصمت المشارك بالذنب والسماح باللجوء إلى القوة مروراً بالإدانة القطعية.

ما إن سكتت المدافع في الكويت حتى وصلت جماعات كبيرة من اللاجئين الأكراد إلى الأراضي التركية وحينئذ قرر الغربيون القيام بعمل مسلح بهدف وقف هذا النزوح وضمان سلامة الأكراد داخل الأراضـي العـراقيـة. ينبغـي أن نشيـر إلـى أن تـركيـا التلميـذة النجيبـة للمعـسكر الغربي وعضو حلف الأطلنطي، لم تكن مهيأة لاستقبال آلاف الأكراد على أرضها، بينما هي تقاتل بلا هوادة منذ سنوات

أولئك الذين تطلق عليهم «أتراك الجبل». وإن لم يكن الأسلوب التركي أكثر بربرية من أسلوب العراق (نحن نتذكر استخدام الغاز أثناء الحرب مع إيران) فإنه ليس أقل منه فتكاً بالنفوس البشرية: الصدامات التي تمت بين الجيش التركي وحزب العمال الكردستاني قد أدت إلى أكثر من ألف قتيل خلال عام 1992 وحده. وتندد لجنة العفو الدولية دائماً بممارسات الجيش التركي في الجنوب الشرقي للبلاد.

لم يرف جفن مجلس الأمن أبداً للقمع الذي تمارسه تركيا ولم يأسف لعدوانيتها تجاه موجات الهجرة القادمة من كردستان العراق. في المقابل طلب المجلس في قراره رقم 688 من العراق أن يوقف القمع. إذا كان الخلاف في المسلك أمام مواقف متشابهة ـ حتى وإن لم ينتظم أكراد العراق في منظمة عسكرية مثل حزب العمال الكردستاني، يثير الاستنكار، فإن ذلك الاستنكار ينبغي أن يوجه للدول. فبينما لم يتردد الحلفاء في استخدام الوسائل العسكرية لتوصيل المساعدات الغذائية إلى الأراضي العراقية من دون أن يسمح لهم بذلك قرار 688، لم يصدر منهم أي رد فعل تجاه تركيا، بل إن الولايات المتحدة أعربت عن مساندتها لتركيا في «كفاحها ضد الإرهاب». إن هذا الاختلاف يجد بصعوبة تبريرات أمام الوعد المؤكد بالكفاح ضد انتهاكات حقوق الشخص أينما توجد.

وفي مكان آخر، تولد الحروب الأهلية، التي تمزق أراضي الدول، انتهاكات صريحة ومطلقة لحقوق الإنسان عن طريق الفصائل

المختلفة وتشكل بهذا تحدياً لدعاة النظام العالمي الجديد.

ونجد هنا في أنغولا حالة نموذجية. في هذا البلد الذي يعتبر حسب امكاناته من أغنى بلاد أفريقيا، يوجد مليونان من البشر مهددون بالمجاعة بسبب استمرار حرب أهلية مميتة. حركة المعارضة الرئيسية اليونيتا (UNITA) لم تقبل استبعادها من السلطة عند الاستقلال فخاضت حرباً بمساعدة جنوب أفريقيا وزائير ضد نظام حكم الرئيس دوس سانتوس. وحدثت انتخابات في 29 و30 سبتمبر 1992 أكدت شرعية الحكومة والالتزام بالتعدد الحزبي. واعترف مجلس الأمن بهذه الانتخابات لأنه هو الذي أشرف عليها بإرسال مجموعة من المراقبين وأعلن أن هذه الانتخابات «كانت بشكل عام حرة وقانونية». ومن جهة أخرى وافقت اليونيتا على نتائجها.

ولكن اليونيتا احتقرت حكم الإرادة الشعبية وعادت إلى حمل السلاح ونشرت في ربوع البلاد من جديد الدم والنار. ومنذ هذه اللحظة أودى القتال بحياة الآلاف وأجبر المنظمات غير الحكومية مثل «أطباء بلا حدود» أن تتجمع في العاصمة وساد مناخ من عدم الأمن في جميع أنحاء البلاد بما في ذلك المنطقة البترولية كابيندا والتي احتجزت فيها اليونيتا رهائن من الأجانب الذين يعملون في استخراج البترول.

كنا ننتظر من مجلس الأمن والدول الأعضاء فيه أن يقفوا بحزم ليواجهوا هذه المأساة، على غرار نشاطه في المنطقة العربية. لكنه كان أكثر تواضعاً.

في البداية رفع مجلس الأمن عقيرته. وفي القرار رقم 793 الصادر في 27 نوفمبر 1992.

«يؤكد أنه سيلقي المسؤولية على كل فصيل لا يشارك في هذا الحوار (المصالحة الوطنية)، معرضاً بهذا السلوك تلك المصالحة للخطر ويصرح من جديد أنه مستعد لأن يتخذ كل الإجراءات اللازمة التي يقرها ميثاق الأمم المتحدة لكي يتم تطبيق «اتفاقيات باز».

وبقي هذا التصميم ابن يومه ولم يعقبه أدنى اهتمام. ورغم أن اليونيتا لم تلق أي أهمية إلى هذا التهديد فإن المجلس لم يرَ أنه من الضروري أن يصدر قراراً جديداً من شأنه أن يوقف الانتهاكات الخطيرة التي تتعرض لها أبسط الحقوق الإنسانية. بل إن هيئة الأمم المتحدة قررت تخفيض قواتها في هذا البلد على اعتبار أنه من المستحيل أن تواصل القوات مهمتها في ظل هذه الظروف. إن إرسال قوات جديدة يعتمد بالتأكيد على طلب السلطات في لواندا. ولكن كنا ننتظر أن يدين مجلس الأمن بحزم أكثر ويحاول أن يلقي الضوء على الدور الذي تلعبه زائير وجنوب أفريقيا في مساعدة المتمردين. أما دول الحلفاء فلا تنوي مساندة الحكومة الشرعية في لواندا ويساهم اتجاه النظام الأنغولي في بداية حكمه إلى الماركسية اللينينية في تفسير هذا الوضع.

إن تحرك المجتمع الدولي كان مختلفاً تماماً في مواقف متشابهة نسبياً فقد كان صارماً وحازماً.

في كمبوديا تعطل مسار المصالحة الوطنية بسبب المتمردين الذين ليست لديهم نية في إلقاء السلاح. فهكذا فض الخمير الحمر التزامهم باتفاقية باريس التي كان من المفترض أن تعيد السلام والديمقراطية إلى هذا البلد الذي يعاني من النزيف المتواصل. وقد أدانهم مجلس الأمن لا بسبب فضهم للاتفاقية وحسب ولكن بسبب الصعوبات التي يزرعونها في طريق تحقيق مهام السلطة الموقتة لهيئة الأمم المتحدة في كمبوديا، هنا تتوقف المقارنة مع إدانة اليونيتا لأن مجلس الأمن في حالة كمبوديا قد فرض بالفعل، طبقاً لاتفاقية باريس، حظراً على استيراد السلع البترولية من المناطق التي يسيطر عليها الخمير الحمر. وهكذا قام أخيراً بتنفيذ تهديداته التي لم يكن يعيرها أحد أهمية لأنها كانت تظل دائماً نظرية.

إن مثال عملية «إعادة الأمل» في الصومال قد أثبت أن الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة يستطيعون أن يستخدموا وسائل هائلة عندما تتوافر لديهم الإرادة السياسية لوضع حد لمأساة إنسانية.

فبعد عديد من القرارات التي تهيب بالفصائل المختلفة أن يحترموا وقف إطلاق النار وألا يعطلوا مهمة المساعدات الإنسانية سمح مجلس الأمن للدول أن تستخدم «كل الوسائل الضرورية» لتوصيل المساعدات الإنسانية إلى مستحقيها. بضعة أيام فقط كانت كافية لتعد الدول عدتها وتقوم بتنفيذ القرار. أكثر من أربعين فرقة عسكرية بدأت في العمل على إعادة الشروط الأمنية الضرورية للمساعدة الإنسانية وشرعوا في نزع سلاح الفصائل.

البوسنة، مثال أخير دفعت فيه الكوارث المتسببة عن الحرب الأهلية مجلس الأمن أن يأخذ رد فعل أكثر حيوية وحزماً من موقفه في أنغولا.

وكما في حالة الصومال فقد دفع انتهاك وقف إطلاق النار المتكرر وانتهاك القواعد الأساسية لحقوق الإنسان مجلس الأمن لأن يسمح للدول أن تستخدم «كل الوسائل الضرورية» لتسهيل وصول المساعدات الإنسانية. على أرض الواقع كان الوضع مختلفاً عن الصومال، فالدول لم تشارك كل من جانبها ولكن فضلوا تقوية ودعم قوات الأمم المتحدة «الخوذات الزرقاء» وإصدار قرارات جديدة من قبل المجلس، أحد هذه القرارات يمنع تحليق أي طائرة في المجال الجوي للبوسنة. وكان لهذه السياسة نتائج معتدلة لأن حالة حقوق الإنسان لم تتحسن كثيراً وإن بدأت مفاوضات بين أطراف الصراع المختلفة وهو الأمر الذي يجعلنا نأمل في التوصل لحل سلمي للأزمة ولو على مدى طويل نسبياً، ولكن ما زال هناك خطر واقعي يكمن في تكريس اتفاقيات السلام للاستيلاء على الأراضي بالقوة والابتزازات المرتكبة بالاعتداء على حقوق الإنسان كأمر واقع مفروض.

نلاحظ أنه في مواجهة مواقف، تصاعدت فيها الحرب الأهلية، إلى مراحل خطيرة، تصرف مجلس الأمن والدول بطرق مختلفة، وقد تمّ الحديث عن سياسة «الكيل بمكيالين» لإدانة عدم تواجد تدخل عسكري في البوسنة مشابه لما حدث في الصومال. ولكن

الموقف في هاتين الحالتين مختلف في كثير من الجوانب. ففي لحظة التدخل كانت الدولة الصومالية قد اختفت عملياً والفصائل المختلفة لا تستطيع حتى التحكم في نفسها. وعصابات النهب تعتدي على المساعدات الإنسانية وأي مفاوضات تبدو محكومة بالفشل لعدم وجود سلطة تفرض إحترامها. في عشية التدخل العسكري لدول الحلفاء كان المئات يموتون كل يوم جوعاً أو لعدم وجود العلاج الكافي، مات ما يقرب من 300,000 شخص وهناك 2 مليون مهددون بالموت في هذا البلد المحروم من كل الأساسيات.

في المقابل تمثل الحرب الأهلية في البوسنة نموذجاً كلاسيكياً، فأطراف الصراع الثلاثة يستطيعون أن يتفاوضوا بطريقة جادة حول شروط إنهاء الحرب. وكان هذا هو الطريق الذي فضلته هيئة الأمم المتحدة والدول الأعضاء بها، ثم اننا لا نستطيع أن نلومها لأنها ترفض أن تعرض للخطر حياة آلاف الجنود ومسؤولي المنظمات الإنسانية. وهكذا بعد تفكير نرى أن الخلاف بين الصومال والبوسنة ليس تعسفياً كما ظهر في البداية... إذا اعتبرنا أنه في البوسنة تطبق الدول قرارات مجلس الأمن مثل القرار الخاص بالمقاطعة، بطريقة سيئة رغم استمرار سياسة «التنظيف العرقي» والتي يتبعها الصرب أساساً.

على أي حال فإننا في النهاية لا نفهم سر عدم الاهتمام الذي يواجه به المجتمع الدولي اليونيتا التي تستمر في الاستهزاء ليس فقط

بالحقوق الإنسانية الأساسية ولكن أيضاً بقواعد اللعبة الديمقراطية. إذا كانت المواقف المتشابهة في الصراع لا تقتضي بالضرورة الحل نفسه الذي حدث في البوسنة وفي الصومال ومن دون أي محاولة للخلط. نتساءل لماذا لم يحدث الحزم نفسه في مواجهة اليونيتا والخمير الحمر؟

ولا يمكن أن ننهي فحصنا لردود فعل المجتمع الدولي تجاه حالات انتهاك حقوق الشخص دون أن نذكر للحالة التي تعرضت دائماً للاتهام بسياسة «الكيل بمكيالين» وهي حالة إبعاد إسرائيل 415 فلسطينياً إلى جنوب لبنان في نهاية 1992.

يمثل هذا الحدث المبرر الأكبر للسخرية والاستهزاء من دعاة النظام العالمي الجديد القائم على احترام القيم الإنسانية. فكلنا يعرف بالفعل أن الأشخاص المطرودين لم يحظوا بأي محاكمة ولم يكن هناك ما يلامون عليه سوى انتمائهم أو حتى تعاطفهم مع حركة مقاومة تقاوم قوات الاحتلال. إن قرار السلطات الإسرائيلية ينتهك البند 49 في اتفاق جنيف الرابع الذي يمنع «طرد الأشخاص خارج أراضيهم المحتلة [...] أياً كان الدافع». إنه ليس مجرد عقاب بسيط، إنه إبعاد المواطنين خارج حدود أراضيهم الوطنية. ويرى البند 33 في الاتفاق نفسه أنه «لا يمكن عقاب أي شخص على مخالفة لم يرتكبها هو شخصياً» ويرى أيضاً أن «العقوبات الجماعية [...] ممنوعة» ويشكل القرار الإسرائيلي مخالفة صريحة لكل ذلك. وتنتهك عمليات الترحيل خارج الحدود البند التاسع من

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي يقرر أن «لا يحق إيقاف أو اعتقال أو نفي أي شخص بطريقة تعسفية».

لم تكن ردود الفعل الدولية على مستوى ضخامة المخالفات، فقد اكتفى مجلس الأمن بإصدار القرار 799 الذي يدين، حسب اتفاق جنيف الرابع، عملية الطرد ويقتضي من إسرائيل ضمان عودة كل المبعدين في الحال. لم يختلف مصير هذا القرار عن القرارات السبعة الأخرى التي سبق أن صدرت من مجلس الأمن بخصوص حالات إبعاد، أي لم يحترم ولم يطبق. وأرسل الأمين العام مبعوثاً خاصاً ولكنه قوبل برفض مهذب ولكنه قطعي. جعل هذا التحدي الإضافي سلبية الأمم المتحدة أمراً غير مقبول. والاحتجاجات التي انطلقت تدين تدخل الأمم المتحدة من جديد في العراق في يناير 1993، صارت أكثر شدة وأعلى صوتاً. في أول الأمر كانت المناقشات داخل مجلس الأمن تعطي انطباعاً بإمكانية إصدار عقوبات ضد الانتهاكات المتعددة لقرارات الأمم المتحدة من قبل إسرائيل. ولكن تدخل الإدارة الأميركية الجديدة برئاسة بيل كليتنون أفضى بعد مناقشات مع إسحق رابين رئيس الوزراء الإسرائيلي إلى عودة مائة من المبعدين وتقليل فترة الإبعاد بالنسبة للآخرين. سمحت هذه المناورة للولايات المتحدة أن تعطل إصدار أية عقوبات ضد إسرائيل وذلك باستخدام حق الفيتو (النقض). واعتبر وزير الخارجية الأميركي أن الإجراءات التي قامت بها الدولة العبرية تتفق مع القرار 799. رغم أن هذا القرار ينص صراحة على «العودة في الحال لجميع

المبعدين». تبين هذه التجربة أخيراً غياب الإيمان بالحقوق الإنسانية لدى الولايات المتحدة عندما يتعلق الأمر بتطبيق قرار على إسرائيل.

ويتضح سوء النية المبيّتة بشكل جلي عندما نرى أن مجلس الأمن وبعض الدول التي تسيطر عليه أظهروا حماساً لم يسبق له مثيل في مناسبات أخرى لما أسموه حماية حقوق الأفراد.

والأكثر غرابة بين هذه الأحداث هو ملف العقوبات التي صدرت ضد ليبيا بحجة مكافحة الإرهاب كما صدر رسمياً عن الدول المعنية بالحملة ضد ليبيا. وكان واضحاً منذ البداية أن مجلس الأمن يخضع لضغط وإلحاح من الولايات المتحدة وبريطانيا لأن تقوم ليبيا بتسليم اثنين من مواطنيها إلى المحكمة في إحدى هاتين الدولتين أو أن تتحمل عقوبة الحصار.

في هذه الظروف إنصاع مجلس الأمن لإصدار قرار بهذا الشأن دون أن تتمكن أي من هذه الدول أن تقدم دليلاً على مسؤولية ليبيا بتفجير الطائرة الأميركية فوق لوكوربي أو مسؤولية المواطنين الليبيين، ورغم ذلك وافقت ليبيا على محاكمتهما داخل أراضيها، وهذا الموقف لا يشكل أي تعارض مع القانون الدولي أو اتفاقية مونتريال الخاصة بحماية الطيران المدني، بل إن ليبيا المتهمة بالخروج على المجتمع الدولي هي التي لجأت إلى هيئات المجتمع الدولي متمثلاً بمحكمة العدل الدولية والقانون الدولي وخطت فيما بعد خطوة بنّاءة في إنشاء نظام عالمي جديد بأن عرضت إمكانية محاكمة مواطنيها في دولة محايدة. لكن القيّمين على دعوة النظام

العالمي الجديد أصرّوا على مواقفهم بحجة مكافحة الإرهاب في وقت لم تحدث فيه عودة مكثفة للعمليات الإرهابية أو ظواهر ملحة تستدعي معالجتها دولياً.

إن المقارنة بين المعاملة التي لقيتها إسرائيل والمعاملة التي لقيتها ليبيا تشكل من دون شك أحد الأمثلة الهامة على متابعة سياسة «الكيل بمكيالين» في مجال حقوق الفرد. وفي نهاية هذا العرض السريع لسياسة مجلس الأمن وأعضائه الدائمين يبدو أن سلسلة من الاختلافات في التعامل قد تبررها الظروف الخاصة لكل موقف ولكن من بينها خمس حالات تعرضت، في رأينا، لسياسة لا تتفق مع المبادىء المعلنة للنظام العالمي الجديد. فلا نفهم مثلاً سر الرأفة التي يتمتع بها كل من النظامين الإسرائيلي والأندونيسي اللذين يستمران في احتلال أراضٍ بالقوة، ولا نفهم السلبية التي تعامل بها المجتمع الدولي مع الانتهاكات المستمرة للحقوق الإنسانية من قبل اليونيتا والسلطات الإسرائيلية. أما فيما يتعلق بالتدخلات الشرسة والحازمة فهناك ما يستحق الاعتراض وخصوصاً في حالة ليبيا التي أظهرنا أنها لا تحوي أي انتهاك للقانون الدولي. حالة العراق قد تقبل النقاش ولكن هذا لا يمنعنا من أن نأسف على التجاوزات التي قامت بها الدول الأعضاء في مجلس الأمن.

استبعدت كل التقييمات التي قمنا بها أي حكم من وجهة النظر القانونية على الإجراءات التي وصفناها. لقد اقتصرنا فقط على إظهار الاختلافات في تطبيق القانون الدولي من خلال النصوص الرسمية

الموثوقة. في الجزء الثاني من الدراسة سنرى كيف أن العناصر التي تسمح ببلورة نقد سياسي يمكن أن تضيف أيضاً نقداً قانونياً مباشراً. ولذا سوف نعود إلى الأوضاع الأساسية التي ذكرناها والتي أثبتت لنا أن هناك اختلافات في المعاملة لنقوم بتحليلها من زاوية شرعيتها حسب قواعد القانون الدولي. وهكذا يمكننا أن نحدد بدقة ما إذا كان التفريق في المعاملة الذي أدناه سياسياً يعادل من الناحية القانونية تمييزاً ومحاباة.

التمييز في القانون

هل التفريق الذي يقوم به مجلس الأمن وبعض الدول الأعضاء بين مواقف متشابهة قابل للإدانة من وجهة نظر قانونية بحتة؟ فإذا كان النقد سهلاً من الناحية السياسية فإنه بالغ الصعوبة بتطبيق قواعد القانون الدولي الموجودة. فهذه القواعد تسمح للدول أن تمارس سياستها الخارجية إنطلاقاً من مبادىء وأهداف تحددها الدول لنفسها. وفي هذه الحالة لا أحد يمكن أن يلوم الولايات المتحدة على معاقبتها للعراق وتركها لإسرائيل فيما يتعلق بمخالفة القانون الدولي. أما بالنسبة لمجلس الأمن فإن ميثاق الأمم المتحدة قد أحال إليه سلطات توصف غالباً بأنها مفرطة وتسمح له بهامش كبير للمناورة. وليس المجلس جهة قضائية: فإختياراته السياسية التي لم يكن ممكناً تفاديها عملياً قد عهدها ميثاق الأمم المتحدة الذي يتيح دوراً مهيمناً للأعضاء الخمسة الدائمين بإعطائهم حق الفيتو (النقض). لا يمكن إذن إلاّ أن نكتفي بإثبات التفريق في المعاملة

لكي نصفها بخاصية التميز والمحاباة.

ولكن الحقوق التقديرية في تبني سلوك مختلف في مواجهة مواقف متشابهة ليست مباحة بلا حدود. فالمادة الأولى التي تعلن عن مبادىء الميثاق تنص في البند الأول على أن «المنظمة قائمة على مبدأ المساواة في السيادة لجميع الدول الأعضاء» ومجلس الأمن ملزم بهذا الوضع، لأن المادة 24 من الميثاق التي تحدد مهامه وسلطاته تنص على أنه «في إطار إتمام واجباته فإن مجلس الأمن يتصرف طبقاً لأهداف ومبادىء الأمم المتحدة». ويتضمن هذا التعبير بالطبع التزامات قانونية.

إن مبدأ المساواة بين الدول هو أساس قانوني عرفي أغلبه منذ القرن السابع عشر وتم التأكيد عليه في الكتابات والاتفاقيات والقرارات التي أصدرتها القوانين الدولية. في هذا الاطار لا يمكن المعارضة في كون مبدأ المساواة هو من المبادىء الأساسية للقانون الدولي وأن تطبيقه ينبغي أن يكون أحد مهام الأمم المتحدة.

لا تكمن الصعوبة في التأكيد على هذه القاعدة ولكنها تكمن في تعريفها. فكم سخرنا من الخاصية الفارغة والخاوية المنافقة «للمساواة بين الدول» التي لم تتحول يوما إلى واقع، وظلت دائماً حبراً على ورق. وكما يرى أحد المعلقين أن مبدأ المساواة لا يكون له قيمة أو معنى إلا في عالم يعاني من عدم المساواة. ولكن على أي حال إن هذا المبدأ يظل قاعدة يرجع إليها باستمرار مختلف أعضاء المجتمع الدولي دون أن يدركوا ضرورة وضع تعريف محدَّد

ودقيق لهذا المبدأ.

على الرغم من ذلك فقد خاطرت الجمعية العامة للأمم المتحدة وحاولت بلورة تعريف لمبدأ المساواة في السيادة بين الدول التي على أساسها يكون:

«كل الدول تتمتع بالمساواة في السيادة. لهم حقوق وواجبات متساوية وهم أعضاء متساوون في المجتمع الدولي بصرف النظر عن الإختلافات على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي أو أي اختلاف آخر.

وتحتوي المساواة في السيادة العناصر التالية:

أ) الدول متساوية أمام القانون؛

ب) لكل دولة التمتع بقوانين نابعة من سيادتها؛

ج) يجب على كل دولة إحترام شخصية الدولة الأخرى؛

د) تمامية أراضي الدولة واستقلالها السياسي لا يجوز إنتهاكهما؛

هـ) لكل دولة الحق في إختيار وتطوير نظامها السياسي والاجتماعي والثقافي بكل حرية؛

و) على كل دولة واجب الالتزام الكامل وحسن النية في التزاماتها الدولية وأن تعيش بسلام مع الدول الأخرى».

ووصف هذا النص بأنه مزيج غريب من المبادىء العامة. إذ إنه لم يحدد بوضوح ربط البنود القانونية وتشريعاتها. فالبند (أ)

الخاص بالسيادة ما هو إلاّ نتيجة دون مقدمات. والبند (هـ) يقدم بعض القواعد مثل حق الشعوب في تقرير مصيرها. والبند (و) يعرب عن حسن النيّة. وأما مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية فهو مسجل بين السطور في البنود (ج ـ د ـ هـ)، وسيادة الدول في البنود (ب ـ ج ـ د).

في مثل هذه الشروط، يكون من الأفضل أن نعرض مبدأ إنتهاك المساواة ونتحقق في الوقت نفسه أن القواعد الأخرى، أو أياً منها، لم تنتهك. وهذا يعني أنه يمكننا قبل النظر إلى الحدث من زاوية المساواة بالمعنى العتيق للكلمة، أن نتحقق من أن الفروقات التي يراها مجلس الأمن بين الحالات التي تعرّضنا لها، تحظى أيضاً بشرعية قانونية في القواعد القانونية المحدّدة.

إختلافات تتناقض مع القواعد القانونية

لنعقد مقارنة بين رد فعل مجلس الأمن الشرس في حالتي العراق وليبيا من جهة وصمته في حالتي التيمور وإسرائيل من جهة أخرى. ونحاول أن نحدد في هذه المقارنة ما إذا كان هناك إنتهاك في كل حالة لقواعد ميثاق الأمم المتحدة. ويقتصر دور المقارنة هنا على توضيح معنى القاعدة المحدَّدة.

من الناحية القانونية البحتة من الصعب أن نجزم بانتهاك ميثاق الأمم المتحدة في حالة العراق، من قبل مجلس الأمن. لقد كان رد فعل هذا المجلس شرساً بكل تأكيد ولم يسبق له مثيل. غير أنه من الممكن إيجاد المبررات في الميثاق. فالإنتقادات التي يتعرّض لها

المجلس في هذه الحالة هي عدم الموافقة على إستعمال القوّة في القرار رقم 678 (عام 90) وغياب لجنة رئاسة أركان حرب من الأمم المتحدة لقيادة العمليات العسكرية. غير أن هذه الإنتقادات لا تكفي لإبطال القرار والميثاق الذي يعطي إمكانات تصرّف هائلة لمجلس الأمن، في التطبيق والتشريع. إذ إن إمتناع أحد الأعضاء الأساسيين أو غياب قيادة الأركان لا يمنعان مجلس الأمن من التصرّف في وقت الأزمة. والمادة 42 من الميثاق تسمح لمجلس الأمن أن يتخذ الإجراء الذي يراه ضرورياً لحفظ السلام. وتحدد المادة 48 في البند رقم (أ).

«الاجراءات الضرورية لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلام والأمن الدوليين يمكن أن تتخذ بواسطة جميع الأعضاء أو بعض منهم حسب تقدير المجلس».

فإذا لم يكن بمقدورنا إنتقاد قرارات مجلس الأمن التي صدرت ضد العراق فإنه يمكننا أن نضع تحفظات جادة على الطريقة التي إستخدمتها بعض الدول الأعضاء لتنفيذ هذه القرارات.

إن القرار 678 لا يقر إستخدام القوة بلا شروط، إنه فقط يدعو لاتخاذ الإجراءات «الضرورية» لكي ينسحب العراق من الكويت. من المسموح لنا أن نشك في كون الوسائل المستعملة مطابقة لهذا المعيار. وأن نشك في أنها قد أدركت خطورة العمليات العسكرية التي تمت والخسائر المادية والإنسانية التي نجمت عنها. لقد رفضت دول الحلفاء أي إشراف من مجلس الأمن على العمليات العسكرية

وأجبروه على السلبية الكاملة أثناء المعارك. في الواقع لم يحدد القرار 678 أو ينظم أي إشراف على العمليات. لكنه يفترض أن لا يتخلى المجلس كلية عن مسؤولياته تاركاً إياها للدول تقدرها كما تشاء، لأن ذلك يخالف ميثاق الأمم المتحدة. يمكننا إذن أن نستنتج أن هذا الرفض في إعطاء مجلس الأمن الحق في الإشراف على العمليات يدل على أن الاجراءات التي اتخذت لم تكن كلها ضرورية لضمان احترام العراق للقانون الدولي. وبالتالي فالدول التي رتّبت هذه الاجراءات قد تجاوزت نص وروح القرار 678. كما صرح بحق الأمين العام السابق جافييه بيريز دو كويلار: «لقد سمح مجلس الأمن بالأعمال الحربية أما حجم هذه الحرب فتلك مسألة أخرى»[1].

وبالطبع تخضع العمليات العسكرية التي تمت بعد نهاية الحرب لنقد أكبر. فيما يتعلق بالعمليات التي تمت في ابريل/نيسان1991 في كردستان، نلاحظ أن القرار 688 الذي استندت عليه الدول لا يتيح لهم قاعدة قانونية تسمح بالتصرف لأنه لا يحتوي على أي تصريح باستخدام «جميع الوسائل الضرورية» لتوصيل المساعدات الانسانية بالمقارنة مع القرارات التي صدرت بخصوص البوسنة والصومال.

---

(1) «le Monde» 9 فبراير 1991 . أكد السكرتير العام في تقريره للجمعية العامة في 1991 بأن خبرة حرب الخليج ينبغي أن تدفعنا للتفكير في نسب الوسائل المستخدمة على سكان الدولة المستهدفة وكذلك تأثيرها على الدول المحيطة (6 سبتمبر 1991).

كما أن القرارات التي أصدرها مجلس الأمن لا تتيح قاعدة قانونية كافية لتبرير العمليات العسكرية التي تمت في ديسمبر 1992، وفي يناير 1993. إن انتهاك العراق القرار 687 الذي يقر بوقف إطلاق النار ويفرض التزامات حول نزع السلاح ليس له أن يسمح باللجوء إلى القوة من قبل الطرف الآخر. إن الفقرة الأخيرة في القرار ترى أن المجلس:

«يستمر في فحص المسألة ويأخذ كل الاجراءات الجديدة التي تفرض نفسها من أجل ضمان تطبيق هذا القرار وتضمن السلام والأمن في المنطقة».

هذه الصيغة تستبعد على العكس أي رد فعل من الدول بلا تصريح. أما فيما يخص القرار 678 المذكور أعلاه. فحتى لو اعتبرنا أنه قابل للتطبيق وإنما في حالة أي عمليات عسكرية أو استفزازات عراقية، فإنه لا يسمح إلا بإتخاذ الإجراءات الضرورية التي تفرض احترام القرار 660 (الذي يقتضي إنسحاب القوات العراقية من الكويت)، وكل القرارات الخاصة بهذا الموضوع والصادرة بعد ذلك. ولكن هذا لا ينطبق على القرارات التي اتخذت بعد نوفمبر 1990 [1]. لأنها لا تسمح لدول الحلفاء أن تعود إلى القرار 678 في كل مرة ينتهك فيها العراق قرار المجلس. وبالتالي فالعمليات

(1) هذا التفسير يتبع أيضاً الفقرة 1 من قرار 678 وتم التأكيد عليه بعد ذلك في الأعمال التي سبقت إصدار القرار 686 في 3 مارس 1991 .

العسكرية التي تمت ضد العراق في ديسمبر 1992 ويناير 1993 لم يكن مسموحاً بها إلا في حالة إعتداء العراق على الكويت، وهو الأمر الذي لا يمكن إثباته عن طريق ملاحظة بعض الحوادث البسيطة التي تمت على الحدود والتي تم تحميل العراق مسؤوليتها.

هذه التأملات في تصرف الأمم المتحدة تجاه العراق تسمح لنا بأن نصل إلى نتيجة مؤداها أنه إذا كان مجلس الأمن قد تصرف في حدود ميثاق الأمم المتحدة فإن بعض الدول قد تجاوزت قراراته. وبناء عليه انتهكت هذه الدول سيادة الدولة العراقية. وكما تبيَّن، فالمقارنة مع أي حالة مشابهة أخرى ليس لها معنى. فقد أدّت الظروف إلى أن تطبق بعض الدول بكثير من التسرّع قرارات مجلس الأمن على صربيا كإعلان الحصار. غير أن هذه الحالة لا تبرر قانونياً بتجاوز القرارات التي أتخذت بحق العراق.

وهكذا فإن سياسة الكيل بمكيالين تظل عرضة للأخذ والرد نظراً لفداحة الإنتهاكات التي اتهم بها العراق. وهي أكثر وضوحاً في ملف الدول الغربية مع ليبيا، إذ ليس هناك أي دليل على إنتهاك ليبيا للقانون الدولي. والغريب بالأمر أن مجلس الأمن يصدر قرارات جزائية رغم غياب أي تهديد فعلي ضد السلام، في حين أنه لا يتحرّك أبداً لمعالجة التهديدات الواقعية كما في حالة التيمور وإسرائيل.

فهل يتجاوز المجلس صلاحيات الأمم المتحدة ضد ليبيا؟ إن

الميثاق يجيز لمجلس الأمن صلاحيات مختصَّة لكي يعيِّن الموقف الذي يراه مهدداً للسلام في إطار الفصل السابع من الميثاق. لكن هذه الصلاحيات ليست مطلقة. إذ إن الميثاق يميِّز بين المادة 33 بين خلاف «يؤدي استمراره إلى تهديد السلام والأمن الدوليين». وفي هذه الحالة يجب تطبيق الفصل السادس باتخاذ إجراءات غير جزائية. وبين المادة 39 التي تبرر إتخاذ إجراءات طبقاً للفصل السابع في حالة وجود «تهديد السلام» بشكل فعلي وليس إحتمالياً.

إن هذا التمييز بين الحالتين هو تمييز مقصود من قبل المشرّع. والمذهب القانوني أوضح الإختلاف بين الصيغتين أي بين الصيغة الفعلية والصيغة الإحتمالية لتهديد السلام، وذلك من أجل معالجة حالتين مختلفتين كلاً حسب خطورتها.

وحين يقوم مجلس الأمن بالخلط بين الصيغتين لن تصبح الفقرتان دون معنى بل يصبح القانون ومواده دون معنى أيضاً. وفي الواقع العملي ظل مجلس الأمن ملتزماً بالحرص على عدم الخلط بين التعبيرين فلم يطلق صفة «تهديد السلام» إلاّ في الحالات التي ينشب فيها قتال وينتشر القمع. ولعل حالة ليبيا الراهنة هي الشواذ الوحيد.

وإذا عقدنا المقارنة التي اتبعناها منهجاً يتبيَّن أن مجلس الأمن أطلق تعبير «تهديد السلام» في الحالات التي يحدث فيها عدوان يتبعه إحتلال أراضي الغير بالقوة، وهذا ينطبق على إسرائيل وأندونيسيا في الحالات التي استعرضناها. ورغم ذلك فإن المجلس لم يتخذ بحقها

أي إجراء يمكن أن يقارن بالمقاطعة ألتي أصبحت ليبيا ضحيتها. لكن يمكننا أن نستعرض المزيد من الحالات التي كانت تعرض السلام «التهديد» أكثر خطورة، ولم يعرها المجلس أي إهتمام. والنظر في كل هذه المواقف المقارنة يحدد لنا المعنى الذي أعطاه الميثاق، ويبيِّن في الوقت نفسه كيف أن المجلس لجأ في حالات خاصة فقط إلى سياسة «الكيل بمكيالين».

ولكي نوضح أكثر نقول إن عدم تحرّك مجلس الأمن للحد من إنتهاكات إسرائيل وأندونيسيا أو أنغولا... لا يتعارض من الناحية القانونية البحتة مع ميثاق الأمم المتحدة. غير أن بعض التدابير التي اتخذت ضد العراق تعتبر خرقاً لميثاق الأمم المتحدة. كما أن القرار ضد ليبيا لا يتجاوز فقط الميثاق وصلاحيات مجلس الأمن بل وأيضاً ينتهك القانون الدولي.

هنا لا بد من التمييز بين الدول الأعضاء في مجلس الأمن والمجلس نفسه كهيئة دولية تخضع للقانون الدولي:

بالنسبة للدول الأعضاء، لا يوجد قرار يلزمها بتنفيذ قرارات المجلس والهيئات الدولية. فالواجبات التي تقع على الولايات المتحدة أو بريطانيا أو فرنسا هي من الناحية القانونية، شديدة العمومية أي الإلتزام بقاعدة حق الشعوب في تقرير مصيرها ومساندة الشعوب التي تكافح ضد الإستعمار والإحتلال الأجنبي والأنظمة العنصرية... ومن واجب هذه الدول ألا تعترف ولا تحبّذ إستمرار هذه الأوضاع... لكن لا يوجد تحديد قانوني أكثر من ذلك، وفي

مثل هذه الشروط يكون من الصعب إدانة الدول الغربية من الناحية القانونية تجاه موقفها السلبي بل تجاه موقفها الإيجابي أي المؤيد والمساند لإحتلال الأراضي وزرع المستعمرات ومكافأة المعتدي. فكيف إذا كانت تعمد لخرق القوانين بهدف الإنتقام؟

لكن واجبات مجلس الأمن مسألة أخرى، باعتباره هيئة دولية عليا تفترض الحركة الإيجابية.

تحدد المادة 24 من الميثاق أن الدول الأعضاء أحالت إليه «المسؤولية الأساسية في حفظ السلام والأمن الدوليين» وتشير المادة (أ) إلى «الواجبات التي تفرضها عليه هذه المسؤولية». وهذا يعني أن مجلس الأمن مجبر على التحرّك لمواجهة مواقف «تهدد السلام» مثل الموقف الذي يعاني منه الشرق الأوسط منذ مدة طويلة. وحتى وقت قريب كان من الممكن قبول تبريرات الواقع العملي والنظر إلى هذه الواجبات بشكل يقبل النقاش؛ فمجلس الأمن الذي شل حركته استعمال حق النقض، قد وقف سلبيا بطريقة غريبة أمام كل الأزمات العسكرية التي هزت العالم منذ 1945. ولو استثنينا حالتي كوريا وروديسيا الجنوبية، لم يُسمح له بأي إجراء عسكري حتى سنة 1990. أما الصراعات المحلية مثل جنوب شرق آسيا وجنوب أفريقيا وأميركا الوسطى وأوروبا الشرقية... ـ فقد تم حلها جميعاً خارج إطارات الأمم المتحدة.

من الصعب إذن في مثل هذه الشروط إدانة مجلس الأمن على سلبية كانت هي الصفة الغالبة عليه منذ نشأته وتم التصديق عليها من

قبـل الدول. وقد ألح المذهب القانوني على «سلطة التصرف بالحدود الدنيا» فاستفاد منها دائماً مجلس الأمن في ممارسته العملية.

ولكن يمكننا أن نتساءل عمّا إذا كانت هذه الأحكام التي كانت صالحة في فترة الحرب تتمتع بالصلاحية نفسها اليوم. في عالم مزدوج القطب يعتمد الأمن فيه على الردع بالتهديد باستخدام السلاح النووي من طرف واحد، لم يكن لمجلس الأمن دور كبير. فلو كان قـد تحرك دون أي اعتبـار إلـى التهـديـد الصـادر مـن أحـد أعضـائـه الدائمين، فإن تحركه لن يلغي التهديد ضد السلام بل سيزيد هذا التهديد. من الممكن هنا تبرير السلبية قانونياً باعتبارها أهون الشرين الذي يسمح بتجنب إشتعال نووي. هذه التبريرات بالطبع لا تصلح في عالم أحادي القطب تم فيه عملياً محو مشكلة النقد. إن إصدار جزاءات إقتصادية ضد إسرائيل وأندونيسيا بهدف تحرير الأراضي التيمـوريـة والفلسطينيـة والسـوريـة واللبنـانيـة لا يهـدد أمـن السـلام العالمي، فضلاً عن سهولة تطبيقها نسبياً. إن السلبية التامة في حالة التيمور مثلها مثل الإدانات الأفلاطونية في حالة إسرئيل، تبدو الآن أقل توافقاً مع الواجبات التي يلقيها ميثاق الأمم المتحدة على مجلس الأمن في مجال حفظ السلام.

بناء على هذا الفحص القانوني لسياسة «الكيل بميكياليين» نلاحظ أن النقد القانوني لتحرك أو امتناع مجلس الأمن والدول الأعضاء، يمكن أن يؤسس جوهرياً على تفسير بعض القواعد

الخاصة للقانون الدولي. يمكن للمقارنات بين المواقف في هذا الإطار أن تبين وجود ممارسة للمجلس تدل على تفسير جديد للميثاق. إن ما يهمنا الآن هو أن نتحقق مما إذا كان مبدأ المساواة يمكن أن يصبح حجة مستقلة تضاف إلى القواعد التي تتعلق به.

مع مبدأ المساواة بين الدول؟

من الصعب إنتقاد أي مسلك إنطلاقاً من مبدأ المساواة بين الدول وحده ودون الرجوع إلى القواعد القانونية المحددة. لأنه، كما أوضحنا فيما سبق، يتم تحديد هذا المبدأ غالباً إستناداً على هذه القواعد. هذا وإن التزمت الدول وهيئة الأمم المتحدة باحترام مبدأ المساواة عملاً بنص الميثاق. كما أوضح ذلك أحد المعلقين على هذا النص:

> «من اللائق أن نؤكد على أنه طبقاً للبند الأول من المادة الثانية من الميثاق ليس الأمر أن تعبر الدول الأعضاء وهيئة الأمم المتحدة عن أمنية ورعة مخلصة ولكن أن تلتزم بصورة عملية».

يهم هنا أن نبيِّن ما هو معنى الإلتزام فعلياً بإحترام مبدأ المساواة بين الدول من أجل أن نحدد ما إذا كانت التمييزات التي علقنا عليها من قبل تدخل في باب النقد من هذه الزاوية.

فلنشر أولاً إلى أن التمييز الذي قام به مجلس الأمن وبعض دوله الأعضاء، بين حالة العراق وحالة إسرائيل ليس منصوصاً عليها في أي قاعدة قانونية، ليس هناك أي معيار قد تمت صياغته ليفصل

دولة على أخرى. نحن إذن أمام مشكلة تتعلق بتطبيق القانون. ويتفق المؤلفون على اعتبار أن هذه المشكلة تنضوي تحت مبدأ المساواة:

«كل من ينطبق عليهم القانون (الدول في حالتنا هذه) ينبغي أن يكون لهم الحقوق نفسها والواجبات نفسها: ينبغي أن يتلقوا من النظام القانوني المعاملة نفسها دون إعتبار لخصوصية كل دولة»[1].

وللتعبير عن المضمون نفسه يقال أيضاً: «إذا كان هناك قانون لا يتعامل مع الأفراد على قدم المساواة فإنه لا يعتبر قانوناً بمعنى الكلمة». ولذا فالقانون الدولي ينبغي أن يطبق بالطريقة نفسها على إسرائيل وأندونسيا كما يطبق على العراق. إن الإلتزام بالمساواة يعني الإلتزام بعدم التميز.

وهذا لا يعني على الإطلاق أننا لا نستطيع أن نحدث بعض الإختلافات في تطبيق القانون، بل إن القانون هو الذي يجبر على إقامة الاختلافات أحياناً على سبيل المثال، إقرار معاملة معينة لكل مرتبة من الدول حسب وضعها الخاص. ولكن ينبغي أن تكون هذه الاختلافات مبررة:

«تعني المساواة من هذه الزاوية أن الهيئة المكلفة

---

(1) وفي الاتجاه نفسه يكتب (R.P.ANAND): «لجميع الدول الحق في الاستمتاع بحقوقهم ولكن أيضاً يكونوا مجبرين جميعاً على تنفيذ الإقتضاءات بمعنى آخر «كل الدول متساوية أمام القانون».

بتطبيق القانون، عليها أن تراعي الاختلاف دون أن تدخل
عناصر إختلافية غير تلك التي حددها القانون بنفسه».

وبالتالي فالتميز الذي يقوم به مجلس الأمن لا يكون مقبولاً إلا في حالة إقامته على المعايير التي حددها القانون. وبالتالي فالتمييز بين الأعضاء الدائمين والأعضاء غير الدائمين هو تمييز قانوني لأنه مقر ومحدد بواسطة الميثاق الذي وافقت عليه الدول كما هو. وفي المقابل التمييز الذي تمت ملاحظته عند تطبيق القانون في حالة العراق أو إسرائيل لا يبدو مستنداً على ميثاق الأمم المتحدة. بما أنه، كما أوضحنا من قبل، إنتهكت كلتا الدولتين قواعد القانون الدولي نفسها وهذه الانتهاكات، في كلتا الحالتين، قد تسببت في تهديدات خطيرة على السلام والأمن الدوليين.

وقد يجوز لمثل هذا التميز في المعاملة أن يجد تبريراً في الروح العام للميثاق. وقد بين عديد من الكتّاب، بهذا الخصوص، أن الخمسة الكبار قد ألقي على عاتقهم مسؤوليات إستثنائية ودور مرجح داخل نظام الأمم المتحدة. هذه النتيجة التي كرستها الدول الموقعة على الميثاق عند بلورته قد تم إقرارها بواسطة الجمعية العامة ومجلس الأمن ذاته. بل إن محكمة العدل الدولية قد أقرت هذا الدور المرجح من قبل، أثناء عصبة الأمم أي في الوقت الذي لم يكن فيه لأي من الدول حق النقض.

«سيكون من الصعب تصور أن تتخذ القرارات التي
تعالج القضايا التي تقلق سلام العالم ضد إرادة الدول

التي، وإن كانت أقلية بين أعضاء المجلس، تتحمل بسبب مكانتها السياسية جانباً أكبر من المسؤولية ومن العواقب».

في هذا المنظور يكون من الصعب إنتقاد تصرفات مجلس الأمن التي تستلهم الدوافع السياسية الخاصة بالولايات المتحدة لأن الميثاق يقر أن يقيم المجلس وزناً لهذه الدوافع. إن كل دولة تصبح عضواً في الأمم المتحدة تقبل نوعاً من القيادة يكون من عواقبه إتباع سياسة خاصة بمجلس الأمن تجر وراءها إختلافات في المعاملة[1]. هذه الإختلافات في نهاية الأمر يقرها القانون وبالتالي ينبغي أن لا تتعارض مع مبدأ المساواة بين الدول.

إن هذه النظرية تظل مشروطة بالنتيجة الأساسية، ومؤداها أنه إذا سمح للدول أن تنيط القوى العظمى بدور كبير، فذلك فقط بهدف تقوية فعالية نظام الأمن الجماعي. في هذه الحالة لا يجوز للأهداف السياسية للخمسة الكبار أن تسيطر على إتخاذ القرار إلا في حالة ما تتوافق هذه الأهداف مع أهداف المنظمة. وقد شرح أحد الكتاب جيداً منطق هذا النظام:

«صار من اللائق عندئذ أن نتحدث عن عدم مساواة وظيفية تكون انعكاساً لمبدأ المساواة نفسه: جميع

(1) يرى (Georges sur): «إنه في منطق الميثاق نفسه، الذي يعين بصورة فردية الأعضاء الدائمين، أن يربط المصلحة العامة بمصالحهم الفردية».

الدول متساوية ولكن ليس لديها المسؤوليات نفسها؛
ومن الممكن قبول حالة عدم مساواة بينها، شرط أن
تكون محكومة بصورة صارمة داخل حدود بعض
المهام المعينة التي أتاح التاريخ لبعض من هذه الدول
أن تمارسها».

هكذا يتضح الأمر. فعدم المساواة بين القوى العظمى وباقي الدول الأخرى داخل المجلس لا يُبرر، إلا إذا كان يخدم أهداف هيئة الأمم المتحدة.

لو قمنا بتطبيق هذه الاعتبارات النظرية على الحالات التي فحصناها ينبغي أن نقبل أن يطبق القانون الدولي على بعض الدول بطريقة مختلفة بسبب علاقاتها السياسية الخاصة والحميمة مع القوى العظمى. ولكن هذا الأمر لا ينبغي أن يضعف هدف حفظ السلام الذي هو أصلاً سبب وجود المنظمة. في هذا المنظور هناك وسيلتان تسمحان بالاعتراض قانونياً على تحرك أو استنكاف لمجلس الأمن: ينبغي إما إثبات أن السلوك المتخذ قد تم بهدف تحقيق مصالح سياسية فقط دون إعتبار لحفظ السلام، أو إثبات أن هذا السلوك نفسه يؤدي إلى تهديد السلام. في كلا الافتراضين يكون من الصعب جداً الوصول إلى الغاية المطلوبة وذلك لأن صرامة قواعد الإثبات فيما يخص نية الدول لا تترك إلا فرصة ضئيلة للنجاح. كيف يمكن إثبات، على سبيل المثال، أن القرارات التي اتخذت ضد العراق كان الدافع من ورائها ليس إحترام القانون الدولي بل تحقيق أهداف

السياسة الخارجية للولايات المتحدة؟ ربما يكون من الممكن أن نعتمد على أقوال وتصريحات الساسة والديبلوماسيين التي تؤكد هذا المعنى ولكن هذا لن يكون كافياً أمام محكمة دولية.

في نهاية عرضنا نجد أنفسنا مدفوعين لأن نستنتج أن حجة «الكيل بميكيالين» ستكون من الصعب استخدامها إعتماداً على مبدأ المساواة بين الدول وحده. فهذا المبدأ لا يعني بالفعل سوى فحص أهداف الاجراءات المنتقدة.

إن هذا الاحترام للأهداف هو الحد الوحيد الذي عينته مواد الميثاق الخاصة التي تميل إلى مجلس الأمن ولدوله الأعضاء سلطة إختصاصية من حيث المبدأ، لإدارة الأزمات التي يواجهونها. سيكون بلا شك من الأكثر فعالية أن نفسر هذه المواد الخاصة لكي ننتقد تحركاً أو إستنكافاً عن طريق أن نضع في وضح النهار حالات أخرى مشابهة لتستدعي أهداف المنظمة معاملة أخرى لها. سيكون ممكناً مثلاً أن نقارن بين الموقف المتأجج في الأراضي المحتلة والهدوء السائد في ليبيا وأن نظهر بمساعدة بعض عناصر الإثبات أن الاختلاف في المعاملة كان وراءه دوافع غريبة وبعيدة عن هدف حفظ السلام. ومن عناصر الإثبات إمكانية البرهان على إنتهاك الدول الغربية لمواد الميثاق والقانون الدولي منها المادة (39) التي تشترط «تهديد السلام» والمادة (41) التي تنص على إجراء عقوبات إقتصادية «بهدف حفظ السلام».

وهكذا نرى أن قاعدة المساواة بين الدول، كما هي مُتَّبعة الآن

في القانون الدولي، لا تتيح وحدها البرهنة القانونية على سياسة «الكيل بمكيالين». لكن يمكن إستخدامها بالتنسيق مع نصوص أخرى أكثر دقة وتحديداً. إذ إن مجلس الأمن يمكن أن يزعم بوجود فوارق بين الحالتين التي استعرضناها، تبرر إختلاف معاملته للطرفين، ورغم أن هذه الحجة ليست مقنعة إلاّ أنها تحظى بفرصة كبيرة كي تكون مقبولة أمام هيئة قضائية حيث ترد دائماً بإدانة جهاز يتمتع بصلاحية واسعة. وبهذا الصدد لاحظ أحد فلاسفة القانون.

> «إن وجود سلطة تقديرية يتمتع بها جهاز معنوي، تسمح له إمكانية الإختيار بين وجوه متعددة لتطبيق القانون. لكن هذا الجهاز يرتكب مخالفة وإنحرافاً لهذه السلطة، إذا طبق القانون بطريقة غير مقبولة منطقياً كأن يتذرع بالمصلحة العامة لفرض إجراءات تعسفية».

فالقانون نفسه إذن شبيه بأرض ملغومة ويسمح بتعسف الدول الكبرى ولم تحدث سابقة تاريخية بإدانة إحدى هذه الدول بل إن الهيئات الدولية تحمي تعسفها أحياناً. فعندما رفعت ليبيا دعوى أمام محكمة العدل الدولية في إبريل/نيسان92 في محاولة منها لحماية نفسها من جور وعدوان مجلس الأمن، وجدت هذه الهيئة الدولية أساليب وطرقاً للهروب من هذا الطريق.

إن نقد الأمم المتحدة وسياسة «الكيل بمكيالين» من المفترض أن تترجم بالمطالبة بتطبيق أفضل للقوانين وتعديل هذه القوانين

لحماية الدول الضعيفة. فالمساواة الشكلية التي اخترعتها الدول الكبرى، لكي تبرر في الواقع توسيع الهوّة وعدم المساواة بين الدول، أصبحت تدريجياً سلاحاً بيد الدول الضعيفة. وهذا المبدأ أصبح اليوم دافعاً مهماً للإهتمام بمصلحة مجموع الدول في النظام العالمي الجديد. وقد لاحظ ذلك بطرس غالي قبل أن يصبح أميناً عاماً للأمم المتحدة بعدة سنوات إذ قال: «إن حفنة قليلة من دول الأرض تعيش برعاية النظام. أما الغالبية الساحقة فتتوه بالفوضى. فمبدأ المساواة يقيم جسراً بين هذين العالمين. ورغم وجوده الشكلي فهو يسرّع بالحركة في إتجاه المساواة بين الظروف». فهل إستطاع الأمين العام أن يفعل شيئاً بعد تربعه على سدّة المنصب؟

الخلاصة:

من وسط حطام حرب الخليج كان من المفترض أن يقوم النظام العالمي الجديد. نظام يضمنه مجلس الأمن الذي عادت إليه الروح والتزام القوى العظمى ـ وخصوصاً الولايات المتحدة ـ بفرض الأخلاق في مجال العلاقات الدولية. هل هناك ضرورة اليوم، أمام العلاقات غير المشرفة، التي نلاحظها لكي نعبر عن خيبة أملنا؟ نحن نربأ بأنفسنا عن ذلك لأن الشعور بخيبة الأمل يفترض أنه كان هناك أمل. ولكن من كان يمكنه أن يأمن لإعلان مبادىء من قبل دولة تميزت في الماضي بالانتهاكات العديدة للقانون الدولي.

من الظواهر البالغة الدلالة في هذا الصدد أن الهيئة الأكثر كفاءة في فرض إحترام القانون الدولي وهي محكمة العدل الدولية قد تم

دائماً تنحيتها. بالطبع يترك الميثاق للدول إمكانية الأخذ بسلطتها أو رفضها. وفيما عدا المملكة المتحدة لم ير الأعضاء الخمسة الدائمون أنه من المفيد قبول السلطة الإجبارية لأعلى هيئة قضائية عالمية. لا يبدو أن النظام الجديد يريد أن يكبل نفسه بالقضاة الذين يمكنهم إذا حانت الفرصة، أن يدينوا تعسفه ويعاقبوا مفاسده. إن هيئة بوليسية ترى نفسها وقد أحيل إليها بشكل دائم سلطات استثنائية لا تتوانى عن تطبيق معاملة تمييزية تسودها المحاباة على القضايا المطروحة عليها. ليس دور مجلس الأمن أن يفرض إحترام القانون الدولي، لقد أسس ليحفظ السلام والأمن ويتخذ من أجل ذلك الاجراءات المفروضة. إن طريقته في العمل والمؤسسة على التوازن العملي بين القوى الموجودة تجعله غير قادر على إصدار حكم موضوعي ونزيه في الاختلافات التي تعرض عليه.

إن القضاة المستقلين وغير المنحازين وحدهم هم القادرون على مثل هذه المهمة. المجلس عليه أن يسمح لهم بالعمل بطريقة فعالة وأن يقوم بتنفيد القرارات التي يصدرونها. هذا هو الوضع المثالي.

ولكن بين المثال والواقع توجد هوة ليس هناك من هو قادر على عبورها الآن. إحدى الخصائص الجلية للنظام العالمي الجديد هي استخدام ليس القانون الدولي فحسب بل والمنظمة التي تمثله كأدوات لتحقيق أهداف سياسية تسلطية من قبل القوة العظمى الوحيدة في كوكبنا الأرضي. من الآن فصاعداً ترتبط الأمم المتحدة

في أذهان الكثيرين بالولايات المتحدة. فكيف نندهش من عدم الصدقية الذي يقع فيه كلاهما؟

إن الاتهام بسياسة «الكيل بمكيالين» ربما لا يكون إلا تعبيراً عن ضغينة في قلوب العديد من بلاد الجنوب الذين يشعرون بأن النظام العالمي الجديد سيكون ضدهم، أو في أحسن الأحوال، سيكون بدونهم، لهذا الصدد أشير إلى عدم التقارب بين الوسائل المستخدمة لتهدئة الأزمات الناتجة عن الأوضاع المأساوية لبعض السكان، في الصومال وغيرها، والوسائل المخصصة لعلاج مشاكل بلاد العالم الثالث على المدى الطويل، إذ ليس النظام العالمي الجديد بالنسبة لها سوى جديد بالإسم. وهذا هو أحد أوجه النقد المتضمَّن في صيغة «الكيل بمكيالين».

باتجاه تبني مبدأ
الشرعية الديمقراطية؟

جان سالمون

يجري الحديث في الأوقات الأخيرة في إطار النظام العالمي الجديد عن قيام مبدأ الشرعية الديمقراطية الذي يفترض أنه سيحدث ثورة في مجال العلاقات الدولية. هكذا نرى المفهوم القديم بخصوص حق تقرير المصير بعد أن أعيد النظر إليه ـ يفتح آفاقاً جديدة. إن المقال الحالي يهتم بدراسة هذه المسألة. سوف نراجع في الجزء الأول المناظرة التقليدية المرتبطة بحق تقرير المصير وفي الجزء الثاني وجهات النظر الحالية المرتبطة بتبني مبدأ الشرعية الديمقراطية.

المناظرة التقليدية حول حق تقرير المصير

في هذا الجزء الأول سنرى أن وجهة النظر السائدة حتى الآن في القانون الدولي هي أن الحق في تقرير المصير لا يطبق إلا على العلاقات الخارجية للشعب المقصود (مظاهر خارجية)، وهذا المفهوم قد قاومه أولئك الذين يعتبرون أن الحق في تقرير المصير

ينبغي أن يطبق على علاقات الشعب مع حكامه (مظاهر داخلية).

وجهة النظر السائدة: حق تقرير المصير لا يطبق إلا على العلاقات الخارجية.

تطور تاريخي

خلال زمن طويل اعتبر المذهب القانوني حق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها مفهوماً سياسياً محضاً ليس له أي حيثية قانونية.

على الرغم من بعض النصوص التي لها أهمية سياسية كبرى مثل الإعلان الثوري للحكومة البلشفية سنة 1917 بخصوص حق القوميات في الإستقلال سواء كان ذلك في أوروبا أو في المستعمرات، ومبادىء الرئيس ويلسون الأربعة عشر سنة 1918، إعتبر حق تقرير المصير قبل الحرب العالمية الأولى مفهوماً سياسياً محضاً. كان هناك بعض التطبيقات العملية لهذا المبدأ بعد الحرب العالمية الأولى، ولكن بطريقة غير منهجية وغير شاملة. فقط في أثناء وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية تم إصدار بعض النصوص ذات الدلالة من الوجهة القانونية.

يتفق أول الموقعين على ميثاق الأطلسي في 14 أغسطس 1941 وهما روزفلت وتشرشل على التالي:

«3 ـ يحترمون حق كل شعب في إختيار شكل الحكم الذي يريد أن يعيشه. ويرغبون في أن تعاد حقوق السيادة والممارسة الحرة للحكم إلى أولئك الذين حرموا منها بالقوة».

وتذكر المادة الأولى لميثاق الأمم المتحدة أن من بين أهداف المنظمة:

«2 ـ تطوير العلاقات الودية بين الأمم وإقامتها على إحترام مبدأ المساواة في حقوق الشعوب وعلى حقهم في تقرير مصيرهم بأنفسهم»[1]

ولم يحتوِ على تطبيق ملموس لهذا المبدأ. هناك فقط تلميحات في الفصل الثاني عشر المتعلق بالأراضي التي تحت الوصاية. يلمح النص إلى إمكانية أن:

«تفضيل تطور هذه الأراضي نحو القدرة على الإدارة الذاتية أو الاستقلال مع الأخذ في الإعتبار الظروف الخاصة بكل أرض وبكل شعب والطموحات التي يعبر عنها هذا الشعب».

رغم كل ذلك ظل المذهب القانوني حتى سنة 1960 لا يذكر هذا المبدأ أو يعتبره سياسياً محضاً.

التخلص من الاستعمار

إستطاع حق الشعوب في تقرير مصيرها خلال الستينات وبفضل

---

(1) في الأعمال التمهيدية للنص نجد «أن المبدأ كان يميل أكثر لتأكيد حق الشعوب في تقرير مصيرها على المستوى الخارجي بدلاً من تأييد حق الشعوب في التحرر من الاضطهاد السياسي الذي تمارسه حكوماتها الخاصة».

نهاية الاستعمار أن يحقق تقدماً ملحوظاً. فالقرار 1514 للجمعية العامة في 14 ديسمبر 1960 الذي يحتوي على إعلان منح الاستقلال للدول والشعوب المستعمرة قد أكد حق الشعوب في تقرير مصيرها بالكلمات التالية:

1 ـ «إن إخضاع الشعوب بالقهر والسيطرة والاستغلال الأجنبي يمثل نفياً لحقوق الإنسان الأساسية، ويتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة ويهدد قضية السلام والتعاون الدوليين».

2 ـ «لكل الشعوب الحق في تقرير المصير بحرية وبمؤدى هذا الحق يحددون بكل حرية نظامهم السياسي ويتابعون بحرية تطورهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي».

إن قرار 1541 الصادر في 15 ديسمبر 1960 في الجمعية العامة يحدد مبادىء تنفيذ حق الشعوب المتحدة.

كما كانت هذه الثلاثية موضوعاً لجدل كبير أثناء إصدار المادة (1) الفقرة (4) من البروتوكول الاضافي الأول الملحق بإتفاق جنيف في 12 أغسطس 1949 الخاص بالصراعات الدولية المسلحة. وقد تم التصديق عليه في 8 يونيه 1977 ونقرأ في هذه الفقرة التالي:

«4 ـ تتضمن المواقف التي أشير إليها في الفقرة السابقة الصراعات المسلحة التي في غمارها تخوض الشعوب كفاحاً ضد السيطرة الاستعمارية والاحتلال الأجنبي، وضد النظم العنصرية وذلك ممارسة لحقها في تقرير مصيرها الذي أقره ميثاق الأمم المتحدة والإعلان الخاص بمبادىء القانون الدولي الذي يمس العلاقات

الودية والتعاون بين الدول طبقاً لميثاق الأمم المتحدة».

الشعوب المستعبدة

وعلى العكس، لا تعترف هذه النصوص بأي حق للشعوب التي تعلن أنها تكافح ضد القمع الداخلي وتحاول أن تغير الحكومة (الحرب الأهلية بالمعنى الحرفي) أو أن تنفصل عن كيان دولة (إنفصال). هذه الشعوب لا تحظى بالشرعية نفسها. القانون الدولي لا يحدد موقفاً من هذه الصراعات الداخلية إنها ليست مسموحة وليست ممنوعة. إننا نجد أنفسنا في منطقة حياد القانون أو بمعنى آخر تجاهل القانون.

«وتأتي المبادىء الأساسية للقانون الدولي لتزيد من قيمة هذا التناول المحدود لفكرة حق الشعوب في تقرير مصيرها: إحترام سيادة وتمامية أراضي كل دولة. حظر اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية، مبدأ عام المساس بالحدود، مبدأ عدم التدخل وقاعدة منع الاعتراف المبكر... كل هذه المبادىء تترافع من أجل نظام ابقاء الوضع على ما هو عليه وتحمي الدول الموجودة والحكومات القائمة».

حق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها ـ مظاهر خارجية

يمكننا القول بأن التصريحات (النابعة من المبادىء) المذكورة مسبقاً وكذلك القرارات التي تطبق هذه القوانين في حالات خاصة، تتركز حول المظهر الخارجي لحق تقرير المصير. لقد تم تشديد

النبرة على حق الشعوب في ممارسة تقرير مصيرها «دون تدخل أجنبي» أن التعبير الحر عن إرادة الشعوب إرتبط بالقرار الوحيد الذي يتصور نهاية السيطرة الأجنبية، بأن يحل الاستقلال الذاتي محل إدارة القوة الأجنبية. ولا نجد أي نص يذكر في كلمات واضحة الممارسة الداخلية لتقرير المصير، أي الحق في اختيار الحكومة بحرية. إن الإحالة الغامضة إلى حقوق الإنسان ليست محددة بشكل يدل على شيء مؤكد بهذا الخصوص.

لقد كانت قاعدة الأغلبية ذات أهمية أولية في بعض حالات الدول التي تتخلص من الاستعمارية، ولكنها كانت حالات استثنائية. ولكنه لو نحينا جانباً هذه الاستثناءات النادرة مثل رواندا ـ أوروندى حيث تم مناقشة شكل الحكم، فإن ذلك نابع أساساً من كوننا أمام حالة تمييز عنصري (لا استقلال مثل حكم الأغلبية كما كان شعارهم في روديسيا وناميبيا) وأمام حالة تدخل خارجي.

عندما أعلنت محكمة العدل الدولية في قضية الصحراء الغربية:

«إن تطبيق مبدأ حق تقرير المصير يفترض وجود تعبير حر وأصيل عن إرادة الشعب الذي يهمه الأمر».

فإن المحكمة كانت تصون هذا الحق وتحمي ممارسته في مواجهة الأطماع الخارجية.

لم ترتبط عملية تحرير السكان من الإستعمار بإعطائهم حق إختيارهم حكومتهم بحرية عن طريق عملية إنتخابية.

إن هذا التفسير يتدعم لو فحصنا قسماً في قرار العلاقات الودية والخاص بعدم التدخل والذي نجد أصله في القرار (2131) (× ×) الصادر في 21 ديسمبر 1965. إن مبدأ عدم التدخل يتضمن وجود حرية إختيار الشعب لنظامه السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والذي ينبغي أن يحترم من قبل الدول الأخرى:

5 - «لكل دولة الحق الكامل في اختيار نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي دون أي تدخل من جانب دولة أخرى».

إذا تدخلت دولة في الشؤون الداخلية لدولة أخرى لتمنعها من أن تحكم نفسها كما تشاء فإنها تسيء إلى سيادة الدولة وحقها في تقرير مصيرها. وبالتالي يظهر كل من مبدأي حق الشعوب في تقرير المصير ومبدأ عدم التدخل كوجهين لعملة واحدة. فكلاهما يوجه إهتمامه إلى المظهر الخارجي للمشكلة. إن تحليل الإعلان حول عدم قبول التدخل في الشؤون الداخلية للدول. (قرار 103/36 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في9 ديسمبر 1981) يؤكد هذه الرؤية حتى وإن كان هذا القرار قد تمت الموافقة عليه بـ 120 صوتا ضد 22 (هم في أغلبهم مجموعة الدول الغربية) وإقناع عن التصويت. لقد كانت محكمة العدل الدولية واضحة في موقفها من الأنشطة العسكرية وغير العسكرية للولايات المتحدة في نيكارغوا وأدانت هذه الأنشطة:

«لقد عبر الكونغرس الأميركي عن رأيه في الموضوع قائلاً: إن حكومة نيكاراغوا قد إتخذت إجراءات

توضح نيتها في إقامة ديكتاتورية شيوعية شمولية. أيا كان التعريف الذي نميز به نظام نيكارغوا فإن إنتماء دولة إلى مذهب معين لا يعتبر إنتهاكاً للقانون وللعرف الدوليين. إن إتخاذ موقف آخر يؤدي إلى أن يفقد مبدأ سيادة الدول معناه وهو المبدأ الذي يشكل حجر الأساس في القانون الدولي. كما يتعارض مع حرية أي دولة في إختيار نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وبالتالي فإن إختيار السياسات الداخلية لنيكاراغوا حتى وإن صح تعريف الكونغرس لها، لا تبرر الممارسات التي يقوم بها الكونغرس تجاه نيكاراغوا. لا تجيز المحكمة صياغة قاعدة قانونية جديدة تعطي الحق في تدخل دولة ضد أخرى تحت ذريعة أن هذه الدولة الأخيرة قد تبنت أيديولوجيا أو نظام سياسي معين».

كما أعلنت المحكمة أيضاً بخصوص القضية نفسها:

«إن منع التدخل ينبغي أن ينطلق من مواد تتعلق بمبدأ سيادة الدول التي تسمح لكل دولة أن تأخذ قراراتها بحرية. وهذا يتعلق أيضاً بإختيار النظام السياسي، والاقتصادي والاجتماعي والثقافي وصيغ العلاقات الخارجية ويصبح التدخل غير مشروع عندما يعيق هذا الاختيار الحر ويفرض الإكراه والإجبار».

استبعاد مبدأ كوني وإجباري للشرعية

ينتج عن هذا الموقف أن مبدأ عدم التدخل يستبعد أي مبدأ للشرعية يتسم بالإجبار. إنه يعتمد أساساً على افتراض أن هناك عديداً من الإختيارات الممكنة والتي يجب أن تحترمها الدول الأخرى. ويمكن بسهولة شرح هذا الأمر لأن فكرة الشرعية نفسها ذاتية ونسبية. لقد تغير مضمونها مراراً عبر التاريخ، وكذلك اليوم داخل مجموع الدول حسب الميول السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

يمكن أن نذكر على الأخص:

- نظريات الملكية والعائلة المالكة التي كانت موجودة في القرن التاسع عشر. ما تزال موجودة اليوم في عدد من الدول (الأردن، اليابان، تايلاند، العربية السعودية.. الخ)؛
- الشرعية الديمقراطية بأنواعها (برلمانية، رئاسية، ديمقراطية شعبية.. الخ)؛
- النظام الاقطاعي (على سبيل المثال في الخليج العربي)؛
- النظام الديني: الحكومات المتطرفة.. الخ.
- أخيراً، ديكتاتورية مدنية وعسكرية.

في عالم تتجاوز فيه وتتعايش أشكال مختلفة ومتعددة من الحكومات يكون فيه أي نظام إجباري للشرعية مفروضاً من الخارج، متعارضاً مع مبدأ التعايش السلمي بين الدول ذات النظم السياسية

والاقتصادية والاجتماعية المختلفة أي متعارضاً مع مبدأ عدم التدخل ومع حق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها.

الاستثناء الوحيد يتعلق بالنظم النازية والفاشية

إن الاستثناء الوحيد في هذا القانون الدولي في مادة النظم السياسية يتعلق بالنظم النازية والفاشية. فالقرار162/36 الذي تم تبنيه في الجمعية العامة للأمم المتحدة من دون تصويت في 16 ديسمبر 1981 يدين:

«كل الايديولوجيات والممارسات الشمولية وغيرها وعلى الأخص النازية والفاشية الجديدة المبنية على التشبثية وعدم التسامح العنصري أو العرقي، على الكراهية والارهاب والنفي الكامل لحقوق الإنسان والحريات الأساسية».

وعلى حسب معلوماتنا لم توجه الأمم المتحدة ومنظماتها أي توصيف من هذا النوع إلا لجنوب أفريقيا فقط (على سبيل المثال قرار99/38 الصادر في 16 ديسمبر 1983 بدون تصويت)، وهذا يفسر الصفة العنصرية لهذا النظام. إن هذا النص لم يستخدم أبداً في إدانة تعسف أي دولة أو حكومة محددة ضد شعبها. إن نظام بول بوت لم يفلت من أي إدانة فحسب بل اعتبرته الأمم المتحدة لفترة ما الممثل الشرعي للدولة كمبوديا في داخل المنظمة.

وبالتالي يبدو أن الاستثناء الذي يسري على النظم النازية

والفاشية مجرد بند للتهرب الأيديولوجي المريح: فالمصطلحات المستخدمة تحصر الإدانة بماضي تاريخي محدد. ولا يوجد جهاز في الأمم المتحدة يغامر بقياس ذلك على النظم الحالية مهما كان تعاملهم ارهابياً مع شعوبهم.

الإعتراف بالدول

الممارسة الجارية في مجال الاعتراف بالدول تقوي فكرة عدم التدخل في الشؤون الداخلية لأي دولة ولا في مسألة نظامها الداخلي. إن الإعتراف يعتبر فعلاً حراً وإختصاصاً للدولة التي تقوم بالاعتراف. إنه لا يطلب من أي دولة أن تعترف بأخرى، فهو فعل سياسي محض.

كانت هناك في الماضي بلا شك محاولات لتحديد معايير لشرعية الاعتراف بالحكومات. من بين المذاهب المبنية على معيار للشرعية، كان هناك الحلف المقدس الذي أراد أن يستأصل بذور الثورة الفرنسية (مؤتمر تروبو: بروتوكول 16 نوفمبر 1820) وكان تحالفاً بين ثلاث دول: النمسا وروسيا وبروسيا. ثم انتمت إليهم فرنسا. وباسم الدفاع عن مبدأ الملكية المطلقة أدان هذا الحلف كل ايديولوجية ليبرالية وثورية سواء بالقول أو بالفعل.

مذهب آخر مشهور صاغه الدكتور تابور وزير خارجية قديم للإكوادور الذي كتب في رسالة له من برشلونة في 15 مارس 1907:

«إن الجمهوريات الأميركية، المعروفة بحسن سمعتها وصدقيتها، وبإعتبارات إنسانية وإيثارية أخرى، عليها أن تتدخل بطريقة غير مباشرة في الفتن الطاحنة في جمهوريات القارة. هذا التدخل يمكن أن يتجسد على الأقل في رفض الاعتراف بالحكومات النابعة من الثورة ضد الدستور».

إن هذا الموقف، رغم ما قد قيل، يمثل في الواقع دفاعاً عن الدستور القائم أياً كان محتواه الأيديولوجي أكثر منه دفاعاً عن القيم الديمقراطية.

وللإشارة إلى هذه الفكرة الأخيرة يليق بنا أن نذكر اتفاق 20 ديسمبر 1907 بين جمهوريات أوروبا الوسطى الخمس حيث تقول المادة الأولى:

«تعلن الحكومات الموقعة على هذا الإتفاق أنها لن تعترف بأي حكومة يتم إقامتها عقب إنقلاب أو ثورة على حكومة معترف بها، طالما أن التمثيل الشعبي، المنتخب بحرية، لم يعد تنظيم البلاد في شكل دستوري».

تقر الاتفاقية كمبدأ أن تغيير الحكومة يتطلب تأكيداً للديمقراطية عبر الإنتخابات الحرة. وقد تبنى الرئيس ويلسون هذا المبدأ من 1913 إلى 1931 كسياسة للولايات المتحدة في علاقتها مع الدول

الأميركية الأخرى. ولكن كما نعلم لم تعش هذه السياسة طويلاً.

إلى جانب هذه النظريات القائمة على معيار الشرعية، تبنّت بعض الحكومات موقف الاستنكاف عن الاعتراف بالحكومات «لأن هذا يعتبر تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول الأخرى». واكتفت فقط بقصر الاعتراف على الدول الجديدة هكذا فعلت (فرنسا ـ المملكة المتحدة ـ بلجيكا.. الخ.).

ويمكن أن نقول، على سبيل الخلاصة، إنه لا يوجد أي معيار للشرعية يشكل مادة للاعتراف بالحكومات المقيمة في أراضٍ غير مستقلة في تقرير مصيرها؛ وينص على أن الاستقلال الكامل يتم الحصول بتشكيل دولة مستقلة ذات سيادة أو بالارتباط الحر بدولة مستقلة أو بالاندماج داخل دولة مستقلة. والوسيلتان الأخيرتان ينبغي لهما أن تكونا نتيجة:

> «لاختيار حر وطوعي لسكان الأراضي المعنية وأن يتم التعبير عنه بوسائل ديمقراطية وعلنية».

تنص المادة(1) فقرة (1) من اتفاقيتي الأمم المتحدة حول حقوق الإنسان اللتين أصدرتهما الجمعية العامة في 16 ديسمبر 1966 على أن:

> «لكل الشعوب الحق في تقرير مصيرهم بأنفسهم، وبمقتضى هذا الحق يحددون بحرية نظامهم السياسي ويختارون تطورهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي».

ولننظر في النهاية إلى الإعلان الخاص بمبادىء القانون الدولي الذي يمس علاقات الصداقة والتعاون بين الدول طبقاً لميثاق الأمم المتحدة (القرار 2625 الصادر في 24 أكتوبر 1970) وهو نقطة هامة في تطور القانون الدولي المعاصر، يكرس هذا الإعلان جزءاً كاملاً لمبدأ مساواة الشعوب في الحقوق وحقهم في تقرير مصيرهم بأنفسهم.

حول الخاصية المحدودة لمفهوم «الشعوب»، الشعوب التي ينطبق عليها هذا المبدأ

تستخدم النصوص أعلاه مفهوماً غامضاً وقاصراً لفكرة «الشعوب» فالنصوص تنطبق على الدول ككيانات معتبرة كشعوب كما تنطبق على كيانات أخرى ليس لها صفة الدولة.

وفيما يتعلق بهذه الفئة الأخيرة فقد تمّ تفسيرها بواسطة أجهزة الأمم المتحدة وممارسات الدول. فهذه الفئة لا تنطبق إلاَّ على ثلاث فئات من الشعوب: أولئك الخاضعون للسيطرة الاستعمارية أو الاحتلال الأجنبي أو النظم العنصرية، ويتكرر هذا الثالوث مراراً في قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.

سياسة القبول والتمثيل في المنظمات الدولية

المعيار العادي المعمول به فيما يخص القبول والتمثيل في المنظمات الدولية هو أيضاً معيار الوجود الفعلي. فميثاق الأمم

المتحدة (مادة 4 فقرة أ) لا يفرض أي شروط للقبول على أساس معيار الشرعية. واجهت الأمم المتحدة في بداياتها المبكرة حالة أسبانيا التي تعتبر إختباراً. فبعد محاولات أرادت فيها الجمعية العامة أن تعزل نظام فرانكو (قرار 1/39 الصادر في 12 ديسمبر 1946) تخلت في النهاية عن هذه السياسة (قرار 5/386 الصادر في 4 نوفمبر 1950). من جهة أخرى لو بحثنا نجد أن أسباب هذه المقاطعة الموقتة لم تكن في الطابع غير الديمقراطي لنظامه، بقدر ما كانت في تحالفه الموضوعي، وإن كان محدوداً، مع دول المحور، قبل وأثناء الحرب العالمية الثانية.

القرار3/195 الصادر في 12 ديسمبر 1948 الذي اعتبرت فيه الجمعية العامة أن حكومة كوريا الجنوبية هي الحكومة الشرعية الوحيدة لكوريا ينبغي النظر فيه على أنه استثناء يفسر سياسة معاداة الشيوعية التي كانت تتبناها الجمعية العامة وقتها ثم تخلت عنها بعد ذلك.

في مجال تمثيل الحكومات، إذا نحّينا جانباً الإستثناءات المعروفة كالصين (1949 ـ 1971) وكمبوديا(1971 ـ 1990)، كانت السياسة التقليدية لأجهزة الأمم المتحدة هي دائما القول بسلطات الحكومات الفعلية. والسياسة السلبية تجاه جنوب أفريقيا يفسرها كما بينا الطابع العنصري للنظام وبالتالي غير الشرعي لنظام (apart heid) (الفصل العنصري).

الإستثناء في المنظمات الإقليمية

على المستوى الإقليمي يسمح التضامن بين الدول الأعضاء بإقامة بعض مبادىء للشرعية كشرط للانضمام بل وحتى للاحتفاظ بالعضوية داخل المنظمة (أنظر في المجلس الأوروبي لمعيار الديمقراطية البرلمانية؛ ومنظمة الدول الأميركية تجعل الشرعية هي العداء للشيوعية؛ وفي إطار العلاقات بين دول أوروبا الشرقية الأعضاء القدامى في حلف وارسو: فكرة الأممية البروليتارية).

يمكن لمنظمة اقليمية أن تكتسب وحدة ايديولوجية جامعة ويمكن أيضاً أن تتخذ عقوبات لوقف إنضمام العضو الذي أصبح «جسماً غريباً». كذلك كان مسلك المجلس الأوروبي تجاه الديكتاتورية في اليونان وفي تركيا. في منظمة الدول الأميركية ما زالت قضايا كوبا وغواتيمالا وسان دومينيك حية في الذاكرة، كما نذكر أيضاً حالات المجر وتشيكوسلوفاكيا وبولندا في إطار حلف وارسو. هذه المبادىء الإقليمية الخاصة بالشرعية لا تستطيع أن تتعدى النصوص الإلزامية لميثاق الأمم المتحدة مثل حظر اللجوء إلى القوة ومبدأ عدم التدخل وحق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها.

فلا يجوز لأي منظمة اقليمية أن تمنع بالإكراه أي عضو فيها من إختيار نظامه السياسي والاقتصادي والإجتماعي.

إن إنتصار مبدأ الوجود الفعلي يجد تفسيره في تعدد نوعيات النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية الممثلة في الأمم المتحدة.

عدم وجود حق للشعوب في مواجهة حكوماتها

كما أوضحنا مراراً من قبل كيف أن عدم وجود مبدأ للشرعية مقبول من الجميع في القانون الدولي، جعل مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها لا يمنح شعباً ما حقوقاً في مواجهة حكومته.

هناك بعض التصريحات الداخلية مثل إعلان استقلال الولايات المتحدة الذي جاء فيه:

«... يقيم البشر حكومات ليضمنوا عن طريقها حقوقهم (الحياة، الحرية، البحث عن السعادة) إن السلطات العادلة للحكومات تنبع من رضا المحكومين. وفي حالة ما يصبح شكلاً للحكم محطماً لهذا الهدف فإن للشعب الحق في تغييره أو الغائه، أو إقامة حكومة جديدة يؤسسها على المبادىء وينظمها في الشكل الذي يبدو له أكثر ملاءمة لضمان الأمن والسعادة له».

على الرغم من مثل هذه المواقف فإن القانون الدولي لا يتضمن الحق في التمرد. وحركات التحرر الوطني التي تجعل من أهدافها التخلص من ديكتاتورية داخلية يتعامل معها القانون على أنها وقائع تتمتع بقدر كبير أو قليل من الوجود الفعلي، ولكن ليس على أنها ظواهر للشرعية. وينتج أيضاً من المبادىء نفسها أن الثورات ليست محرمة أو ممنوعة من وجهة نظر القانون الدولي. بل إنه لا يحدد موقفاً ويبقى محايداً في هذا الموضوع.

اللجوء إلى القوة:

حياد قانوني

تدعم قواعد القانون الدولي الخاصة باللجوء إلى القوة وجهة النظر هذه. لا تمنع المادة2 فقرة 4 في الميثاق اللجوء إلى القوة إلاّ في العلاقات الدولية أي في العلاقات بين دولة ودولة. فلا الحركات الثورية ولا قمعها تخضع لهذا الحظرjus ad bellem. واستخدام القوة في هذا المجال ليس مسموحاً ولا ممنوعاً.

كانت الحرب بين الشعوب المستعمرة والقوى الإستعمارية تعتبر في البداية تمردات داخلية (إما حرباً أهلية وإما إنفصالاً). وكانت الدول التي تمارس المسؤولية على هذه الأراضي في مجال العلاقات الدولية تزعم أنها تقوم «بحفظ النظام». ولكن كما رأينا فيما سبق أصبح القانون الدولي يرى الحرب في المستعمرات على أنها صراعات دولية. ولكن الحرب الأهلية لم تحظ بعد بهذا الإعتبار.

الخاتمة

ينجم عما سبق أنه حتى وقت متأخر ونتيجة لتعدد النماذج والحكومات وموازين القوى في العلاقات الدولية، حيث إعتمدت ازدواجية القطب على الخلافات الايديولوجية، أن الجوانب الداخلية لحق الشعوب في تقرير مصيرها ظل متروكاً في الظل. وكان هذا الحق يقتصر على الجوانب الخارجية، كان يحمي الشعوب ضد التدخل الأجنبي. ولم يقرر شيئاً عن الجوانب الداخلية وعن حماية الشعوب ضد حكوماتها نفسها.

معارضة أولئك الذين يعتبرون أن الحق في تقرير المصير ينبغي أن يطبق على علاقات الشعوب المعنية مع حكوماتها (الجوانب الداخلية).

لقد كان حق الشعوب في تقرير مصيرها، كما عرضناه فيما تقدم، دائماً موضوعاً للنقد. بالفعل هناك مفارقة ظاهرة وتناقض أساسي في الاعتراف بحق الشعوب في تقرير المصير دون أن نفكر في التدخل في الشؤون الخاصة أي في الوضع الذي يكون فيه نظام حكم مستبد يحرم الشعب من إختيار نظامه السياسي.

علاوة على ذلك يمكننا أن نعتبر أنه يوجد في القانون الدولي بصورة ضمنية قواعد سياسية وقانونية تحبذ إقامة نظم ديمقراطية بمعنى الديمقراطية الواسع والعام.

1945 أو الفرصة الضائعة

بعد سقوط النظم النازية والفاشية كانت الأيديولوجيا الديمقراطية حاضرة في أذهان المنتصرين، وألهمت اتفاقيات يالطا وبوتسدام وموسكو التي تظهر فيها المفاهيم الديمقراطية. بخصوص هذا الأمر نجد اتفاقية يالطا في 11 فبراير 1945 في إعلانها حول أوروبا المحررة[1]

(1) إن إعادة النظام إلى أوروبا وإعادة بناء الاقتصاد الوطني يجب أن تتم بطريقة تسمح للشعوب المحررة أن تقضي على بقايا النازية والفاشية وإقامة مؤسسات ديمقراطية يختارونها هم. [...] ولتهيئة الظروف التي تسمح للشعوب المحررة بممارسة حقوقها سوف تقوم الحكومات الثلاث=

وحول بولونيا[1]، والبيـان الملحق ببوتسـدام في 2 أغسطس 1945 في بنوده المتعلقة بألمانيا[2] وبولندا[3] وإيطاليا وبلغاريا وفنلندا والمجر ورومانيا وإتفاقية موسكو في 26 ديمسبر 1945 في بنودها المتعلقة بكوريا والصين ورومانيا وبلغاريا. كل هذه الاتفاقيات ما هي إلا نماذج بليغة توضح كيف أن محرريها قد استلهموا المثل

= الموقعة على الاتفاق معاً بمساعدة شعوب كل دولة محررة في أوروبا أو كل دولة كانت مرتبطة بالمحور وذلك عندما ترى هذه الحكومات الثلاث أن الموقف يقتضي المساعدة.

ج) تساعد الحكومات الموقعة في تشكيل سلطات حكومية موقتة تمثل كل العناصر الديمقراطية للسكان وتلتزم هذه العناصر، في أسرع وقت ممكـن عـن طـريق انتخـابـات حـرة، بـإقـامـة حكـومـة معبـرة عـن إرادة الشعوب.

(1) ينبغي أن تلتزم حكومة الوحدة الوطنية البولندية الموقّتة بتهيئة انتخابات حـرة وبـلا إكـراه، فـي حـالـة مـا يكـون ذلـك ممكنـاً، علـى أسـاس مبـدأ الاقتراع العام والتصويت السري.

(2) مادة 3، المبادىء السياسية 3، : «إعادة بناء الحياة السياسية الألمانية على قاعدة سياسية».

(3) تقر القوى الثلاث بأن الحكومة البولندية الموقتة قد قبلت أن تنظم، طبقاً لمقررات مؤتمر القرم، في أسرع وقت ممكن إنتخابات عن طريق الاقتراع العام والتصويت السري يشترك فيها كل الأحزاب الديمقراطية والمعادية للنازية ويكون لهم الحق في تقديم مرشحين. كما قبلت الحكومة البولندية أن تمنح لممثلي الإعلام والصحافة من دول الحلفاء أن ينشروا للعالم أجمع ما يحدث في بولندا قبل وأثناء الانتخابات.

العليا الديمقراطية. للأسف كان التناقض الحاد الذي قام بين الدول الشيوعية والدول الرأسمالية بعد توقيع هذه الاتفاقيات قد عرقل تطبيقها.

حق تقرير المصير وحرية اختيار النظام السياسي

ينبغي أن نعتبر أن التأكيد على حق الشعوب في تحديد وضعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي معناه الاستناد إلى مبدأ السيادة الشعبية أي أن تنبع الحكومة من الإرادة الشعبية. يقر ذلك القرار 103/36 للجمعية العامة للأمم المتحدة في 9 ديسمبر 1981 عندما يؤكد:

> «حق سيادة الدولة الذي لا يجوز التصرف فيه، في أن تحدد بحرية نظامها السياسي والاقتصادي والثقافي وأن تطور علاقاتها الدولية... وفقاً لإرادة الشعب» (التشديد من عندنا).

العلاقة بين حق تقرير المصير وحقوق الإنسان

إن فكرة افتراض علاقة بين حق تقرير المصير وحقوق الإنسان ليست فكرة جديدة. فطبقاً للمادة 21 فقرة (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 ديسمبر 1948:

> «إن إرادة الشعب هي أساس السلطة الشعبية؛ وهذه الإرادة ينبغي أن تعبر عن نفسها عن طريق انتخابات شريفة تجري في صورة اقتراع عام وتصويت سري أو

تبعاً لنظام مماثل يضمن حرية الانتخاب».

بلا شك كانت السمة الإجبارية للاعلان العالمي لحقوق الإنسان محل خلاف. أما اليوم فالجميع يتفق على إعطاء هذا الإعلان قيمة عرفية.

إن للعهد الدولي للأمم المتحدة حول الحقوق المدنية والسياسية الصادر في 19 ديسمبر 1966 أيضاً أهمية خاصة في هذا التحليل. في مارس 1992 كان هذا العهد يجمع 103 دولة ويرجع هذا العهد في العديد من مواده إلى مفهوم «المجتمع الديمقراطي» وكذلك إلى المادة 14 المتعلقة بالمساواة أمام ساحات المحاكم والمادة 21 الخاصة بالحق في الاجتماع السلمي والمادة 22 الخاصة بحرية تكوين الروابط بالإضافة للمادة 19 الخاصة بالتأكيد على حرية التعبير. وأخيراً المادة 24 من هذا العهد تعالج «الانتخابات الدورية الشريفة التي تتم عن طريق الاقتراع العام والتساوي وبالتصويت السري»[1].

لو طبقت حقوق الإنسان هذه بطريقة صحيحة لأدّت لقيام نظام حكم ديمقراطي.

التناقضات الناجمة عن مبدأ عدم التدخل

إن مبدأ عدم التدخل ليس كافياً لتبرير نظرية الوجود الفعلي إلاّ

---

(1) للأسف هذا الاتفاق ليس له صفة التطبيق المباشر (self - executing) في بلاد مثل الولايات المتحدة مثلاً.

في حالة ما يكون لدينا اقتناع منطقي بأن شعباً ما عندما يقدم نظام حكم جديد قد قرر بحرية مصيره بنفسه. ولكن عندما نجد أن بعض الانقلابيين قد قلبوا الحكومة الشرعية التي تؤيدها أغلبية دستورية من السكان وأيضاً قاموا بإلغاء المؤسسات الديمقراطية والأحزاب ونظموا قمعاً دموياً في أرجاء البلاد. هل الاستمرار في إقامة علاقات ديبلوماسية مع الانقلابيين يعني حقاً عدم تدخل في الشؤون الداخلية؟ ألا يعني تأييداً وتدعيماً على المستوى الدولي وتقديم ضمان لأولئك الذين يقهرون الشعب؟

إن التصريح 2625 (XXV) يحتوي على إشارة خجولة لفكرة التمثيل الشرعية عندما يحرم التدخل:

«ضد أي دولة مستقلة ذات سيادة تتصرف طبقاً لمبدأ المساواة في الحقوق وحق الشعوب في تقرير مصيرها، المذكور أعلاه، ويكون لها حكومة تمثل مجمل السكان على الأراضي دون تمييز على أساس من الجنس أو العقيدة أو اللون».

لاحظ أنه تمّ ذكر ثلاثة معايير فقط: «الجنس والعقيدة واللون. ولم يذكر أي شيء عن العوامل الأخرى للتمييز كالثقافة والسياسة. على أي حال لم يتم أي تطبيق عملي لهذا الإعلان اللهم إلا بطريقة خجولة ضد الدول العنصرية.

إعلان هلسنكي

تتضمن الوثيقة الأخيرة لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، الصادرة أول أغسطس 1975 إعلاناً حول المبادىء التي تنظم العلاقات المتبادلة بين الدول المشاركة. ويتضمن هذا الإعلان بطريقة غير متوقّعة في القسم السابع (المساواة في حقوق الشعوب وحق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها) وهذه أول إشارة إلى حق تقرير المصير الداخلي. ونقرأ في الجزء المرتبط بهذا الموضوع ما يأتي:

بموجب مبدأ المساواة في الحقوق بين الشعوب وحقهم في تقريرهم مصيرهم بأنفسهم لكل الشعوب الحق، وبكل حرية، في تحديد، عندما يرغبون وكما يرغبون، نظامهم السياسي الداخلي والخارجي، دون تدخل خارجي، وأن يتابعوا برضاهم تطورهم السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

تبعاً لهذا النص، يكون حق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها حقاً ذا مفعول متواصل، وليس حقاً يمارس مرة واحدة فقط في لحظة الاستقلال كما كان ينادي بذلك أحياناً بعض دول العالم الثالث.

وقد أظهر أنطونيو كاسيز بطريقة مقنعة تماماً، محللاً بعمق هذا النص، أن الحق في تقرير المصير الذي لا يستهدف وضع الأقليات القومية، المعالجة في قسم آخر من الإعلان، وهدفه هو تنظيم وضع الجماعات التي تعيش داخل دول ذات سيادة وتعتبر نفسها من

السكان في هذه الدول مثل الشعب الفرنسي أو الإيطالي أو السوفياتي. . . إلخ. علاوة على ذلك إن تعبير «بكل حرية» يعكس وجهة النظر الغربية الخاصة بضرورة حرية التعبير والاجتماع. . . إلخ. هذا النص يقر حرية الشعوب في تقرير مصيرها بطريقة تخلو من أي ضغط داخلي وكذلك أي قمع صادر من حكومة استبدادية.

في الخلاصة يمكن أن نقول إن النظام القانوني الدولي يحتوي، منذ زمن ما، قواعد من شأنها أن تتطور لكي تعطي لمفهوم الديمقراطية قوته الكاملة. ولكن الممارسة على المستوى الدولي لم تتجه شطر الاحترام العالمي والملموس لهذه القواعد. فحتى عندما تشير إليها بعض الدول فذلك يتم بطريقة تعسفية تستهدف التشهير بالعدو الايديولوجي ويكون محركها الأساسي هو الانتهازية السياسية.

وجهات النظر الحالية المرتبطة بإقرار مبدأ للشرعية الديمقراطية

في هذا الجزء الثاني سوف نتعرض للتغييرات الأخيرة في النظام العالمي ثم إلى الحدود التي تكون فيها هذه التغييرات مقبولة.

التغييرات الأخيرة في النظام العالمي

النجاح النسبي للديمقراطية الليبرالية:

في السنوات الثلاث الأخيرة تميز النظام السياسي للعديد من

الدول بعبوره من نظام الديمقراطية الشعبية إلى نظام الديمقراطية الليبرالية. وقد أدى هذا في المرحلة الأولى انتخابات حرة وتعددية حزبية. في مرحلة ثانية تمت عملية مراجعة شرعية الأحزاب الشيوعية، وأخيراً إلى الإختفاء التام لهذه الأحزاب أو تحولها إلى أحزاب اشتراكية ديمقراطية. لو استثنينا بعض نظم العالم الثالث التي ما زالت تتبنى الايديولوجية الماركسية (مثل الصين، ڤيتنام، كوريا الشمالية وكوبا) فإنها تعتبر - لبعض الوقت لأن أحداً لا يعرف كيف سيصبح الغد - نهاية لنموذج اجتماعي ولكتلة ايديولوجية واقتصادية وعسكرية عاصرناها زمنا ما.

إن انهيار النظام الماركسي اللينيني كنموذج تاركاً المجال للديمقراطيات الليبرالية قد كان بمثابة تمرين واضح جداً في افريقيا وآسيا حيث يوجد - بعيداً عن ازدواجية القطب - احزاب واحدة. وهكذا فقد اعتنقت دول عديدة مؤخراً التعددية الحزبية والديمقراطية البرلمانية.

المفهوم القانوني للديمقراطية

شاهدنا خلال السنوات 1989 ـ 1992 ازدهاراً قانونياً لمفهوم الديمقراطية.

أول نص هام في إطار مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا هو وثيقة منشورة في 9 يونيو 1990 في اجتماع كوبنهاغن للمؤتمر والدائر حول البعد الإنساني. هذا النص يحتوي وبالأخص في الجزء

الأول العناصر التالية:

«(3) نؤكد (الدول المشاركة) من جديد على أن الديمقراطية هي عنصر لا يتجزأ في دولة تحترم الحقوق. كما تعترف بأهمية المنظمات السياسية [. . .]».

«(5) كما تعلن رسمياً أنه من بين مبادىء العدالة الأساسية للتعبير الكامل عن الكرامة الملازمة للشخصية الإنسانية والحقوق المتساوية والتي لا يجوز التفريط فيها لكل البشر ينبغي ذكر المبادىء التالية:

(5 - 1) انتخابات حرة تنظم كل فترة زمنية معقولة بتصويت سري أو بطريقة مشابهة يضمن حرية الانتخاب. تتم هذه الانتخابات في شروط تضمن فعلياً التعبير الحر عن إرادة المنتخبين في اختيار ممثليهم:

(5 - 2) شكل حكم من النمط التمثيلي تكون فيه السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان المنتخب أو جماعة المنتخبين.

(6) تعلن الدول المشاركة أن إرادة الشعب المعبر عنها بحرية وإنصاف في إطار انتخابات دورية وشريفة هي أساس سلطة وشرعية كل حكومة. وتحترم الدول المشاركة بالتالي حق مواطنيها في الاشتراك في حكومة بلادهم سواء بطريقة مباشرة أو عن طريق، ممثلين اختارهم المواطنون بحرية في إطار انتخابات منصفة. وتقر الدول بالمسؤولية التي تقع على عاتقها، طبقاً

لقوانينهم والاقتضاءات الدولية في مجال حقوق الإنسان والتزاماتهم الدولية في الدفاع عن وحماية النظام الديمقراطي الذي تقيمه إرادة الشعب بحرية ضد أنشطة الأشخاص أو المجموعات أو المنظمات التي تنحاز أو ترفض أن تتخلى عن أفعال الإرهاب والعنف التي تستهدف قلب نظامها أو نظام دولة مشاركة.

(7) لكي تكون إرادة الشعب أساس كل سلطة شعبية تتعهد الدول المشاركة بأن:

(7 - 1) تنظيم انتخابات حرة بفارق زمني معقول يقرره القانون.

(7 - 2) يسمحوا بأن تكون كل المقاعد في أحد الأجهزة على الأقل محل نزاع حر في إطار انتخابات شعبية.

(7 - 3) يضمنوا اقتراعاً عاماً ومتساوياً لجميع المواطنين الراشدين.

(7 - 4) يحرصوا على أن يكون التصويت سرياً أو بطريقة مشابهة تضمن حرية الانتخاب وأن يتم الفرز والإعلان بطريقة موضوعية، وأن تعلن على الجمهور النتائج الرسمية.

(8) تعتبر الدول المشاركة أن وجود المراقبين الأجانب والوطنيين يساهم في تحسين سير الانتخابات حيث تقع. وبناءً عليه تقوم بدعوة المراقبين من كل الدول المشاركة في مؤتمر الأمن والتضامن في أوروبا وكذلك مؤسسة ومنظمة خاصة ذات كفاءة ترغب في ذلك، أن يتابعوا سير العمليات في الانتخابات الوطنية في حدود القانون... ويتعهد هؤلاء المراقبون أن لا يتدخلوا في العمليات الانتخابية.

من النصوص الدالة أيضاً أن ميثاق باريس من أجل أوروبا جديدة الصادر في 21 نوفمبر 1990 من رؤساء 34 دولة مشاركة في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، فلنذكر أيضاً إعلان موسكو الصادر في 3 أكتوبر 1991 الذي يحدد التالي:

«إن النتائج المرتبطة بحقوق الإنسان، الحريات الأساسية، الديمقراطية وحكم القانون هي أمور ذات أهمية دولية. إن احترام هذه الحقوق يشكل أحد أسس النظام الدولي، إن الدول المشاركة تعلن بحزم وبصورة قطعية أن الالتزامات المتفق عليها في مجال البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا هي موضوع لمسؤولية شرعية ومباشرة لكل الدول المشاركة ولا تنتمي فقط إلى الشؤون الداخلية للدولة المعنية».

نلاحظ أيضاً أنه يُوجد نشاط لصياغة القواعد في إطار منظمة الدول الأميركية. وعلى الأخص القرار المتعلق بالديمقراطية التمثيلية والصادر في 5 يونيو 1991 بواسطة الجمعية العامة لمنظمة الدول الأميركية. تعلن ديباجة القرار أن مبادىء ميثاق المنظمة:

«تقتضي من دولها (الأعضاء) تنظيماً سياسياً مبنياً على الاستخدام الفعلي للديمقراطية التمثيلية».

وتقرر المنظمة علاوة على ذلك:

«أن تطلب من الأمين العام أن يدعو لاجتماع عاجل للمجلس الدائم في حالة حدوث أي انقطاع طارىء أو مفاجىء للمسار السياسي الدستوري الديمقراطي أو للممارسة الشرعية للسلطة بواسطة حكومة منتخبة بطريقة ديمقراطية في أي دولة من الدول الأعضاء في المنظمة».

لم تصدر نصوصاً نموذجية كهذه النصوص على المستوى العالمي للأمم المتحدة. رغم ذلك نلاحظ منذ بضع سنوات أن الأمم المتحدة تتدخل أكثر فأكثر بالمطالبة بعقد انتخابات والإشراف عليها في أراضٍ معينة. لقد تمّ ذلك تدريجياً. كان هناك تطبيق تقليدي خاص بمراقبة مسار العمليات الانتخابية في إطار التخلص من الاستعمار. كان الأمر يقتصر، كما أوضحنا سالفاً، على التأكد من الحق الخارجي في تقرير المصير يمارس بطريقة قانونية بواسطة الشعب المعني. ومن الأمثلة الحديثة ناميبيا ومشروع الاستفتاء في الصحراء الغربية.

هناك نوع ثانٍ من الإلتزام يظهر عندما يرى مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة أن حدوث انتخابات حرة وقانونية وتشكيل حكومة تمثيلية يعتبران إجراء ذا دلالة لكي تحل مشكلة الصراعات المحلية التي حملت حتى وقت قريب الآثار السامة للحرب الباردة هكذا كان الحال بالنسبة لكل من:

أفغانستان[1] وكمبوديا[2] وأميركا الوسطى[3].

لقد ساهمت منظمة الأمم المتحدة بدعم نشيط في مراقبة الانتخابات الديمقراطية في نيكارغوا وهايتي وفي أنغولا بناء على طلب هذه البلاد.

وهذا التطور جديد ولكنه محدود. إن سياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة قد تمّ التعبير عنها في خطاب موجه من الأمين العام

---

(1) القرار 20/43 في 30 نوفمبر1988 «يشدد على ضرورة الحوار بين الأفغان وذلك لإقامة حكومة تمثيل بأكبر قدر ممكن بشكل يضمن المساندة الأكثر إتساعاً والاشتراك المباشر لكل عناصر الشعب الأفغاني»؛ النص نفسه في القرار15/44 في أول نوفمبر1989. القرار3/45 في15 أكتوبر1990 يذكر أن إقامة هذه الحكومة ينبغي أن تتم «بوسائل ديمقراطية مقبولة للشعب الأفغاني بما فيها إنتخابات حرة وقانونية». ونجد النص نفسه في القرار23/46 في 5 ديسمبر 1991 . وقد تم إتخاذ كل هذه القرارات بدون تصويت.

(2) القرار رقم 22/44 في 16 نوفمبر 1989 «يشدد على أن الشعب الكمبودي يجب أن يمارس حقه اللازم في الإستقلال بواسطة انتخابات حرّة وشريفة وديمقراطية، تتم بإشراف دولي»، والقرار رقم 18/46 في 20 نوفمبر 1991 يلزم كل الجهات المعنيّة بمساعدة المواطنين الكمبوديين «في

(3) ممارسة حقهم بالإستقلال في إطار إنتخابات حرّة ومنصفة طبقاً لنصوص إتفاقات باريس». بدون تصويت.

القرار رقم 15/45 في 20 نوفمبر 1990 تمّ إتخاذه بدون تصويت وهو يعلن عن سروره لمسار السلام الموجه لدقرطة الإقليم. والقرار رقم 109/46 في 91/12/17 وتم إتخاذه أيضاً بدون تصويت «يشجّع المبادرات التي تتخذها بلدان أميركا الوسطى لإقامة حكومات تكون تعبيراً عن إرادة شعوبها».

في 16 فبراير 1984 إلى إحدى الدول الأعضاء وجاء فيه:

«إن الانتخابات الوطنية التي تجرى في بلادكم لا تدخل ضمن إطار السوابق التي أشرتم إليها فيما تقدم، وذلك لأنها انتخابات تتعلق بالدستور فقط. وهذا يدخل في تخصص الدولة الوطني بالمعنى الذي حددته الفقرة (7) في المادة (2) في ميثاق الأمم المتحدة، ولكن خرق ذلك عملياً، يمكن أن يخلق سابقة تحبذ تدخّل منظمة الأمم المتحدة في انتخابات أو استفتاءات داخلية سيكون ذا عواقب جمة والأمين العام لا يعتقد أنه يستطيع أن يبيح للأمانة أن تلعب دور المراقب لعملية الانتخابات دون أن يحصل على تصريح من جهاز متفق على اختصاصه في الأمم المتحدة».

إن حالة نيكاراغوا وانغولا تشكل جزءاً من مسار سلام إقليمي وتبدو حالة هاييتي فقط كاستثناء في السياسة التقليدية. لقد أدانت الجمعية العامة الانقلاب العسكري على الرئيس أويستيد وأعلنت عدم قبول الكيان الناجم عن هذا الوضع غير الشرعي.

حدود النجاح

ولكن لا ينبغي أن ننساق وراء الأوهام لأنه إذا كان نظام الديمقراطية الغربية قد احرز بعض النقاط فإنه لم ينتصر. وإذا كان البعض، مثل رئيس الجمهورية الفرنسية، قد عبر عن أمله في جعل

نظام الكويت ديمقراطياً بعد تحريرها فإن هذه لم تكن وجهة نظر مجلس الأمن الذي أكد على أنه يريد «إعادة سلطة الحكومة الشرعية للكويت». ولم تتم انتخابات بعد عودة الحكومة الشرعية إلاّ مؤخراً.

من اللائق هنا أن نشير إلى أنه بمناسبة القرارات الصادرة في 1990 و1991 بخصوص العمليات الانتخابية والتي توجد مقتطفات كبيرة منها منشورة في مقال بيير كلاين حول الحق في الانتخابات، قامت الجمعية العامة بإدخال بعض التحذيرات. وأعادت بالفعل التأكيد على:

> «إنه لا يوجد نظام سياسي أو أي نظام انتخابي يمكن أن يناسب كل الأمم وكل الشعوب وأن الجهود المبذولة من قبل المجتمع الدولي لتقوية فاعلية مبدأ الانتخابات الدورية والشريفة لا ينبغي أن تتعدى على حق سيادة كل دولة في أن تختار وتقيم، بحرية وطبقاً لإرادة شعبها، نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية سواء كان هذا على صلة بما تفضله الدول الأخرى أم لا».

تشهد العناصر السابقة أنه إذا كانت الشرعية الديمقراطية والعمليات الانتخابية تحبذها غالبية الدول، إلاّ أنه ليس هناك إجماع على محتوى فكرة الديمقراطية ويقل الإجماع بخصوص مفهومها الغربي.

الحدود التي يكون في إطارها التغيير مقبولاً

ان التغييرات التي تحدث اليوم تجبر رجل القانون الدولي أن يفكر في العواقب المترتبة على إدخال مبدأ الشرعية في النظام القانوني العالمي. هناك حلان يمكن تخيلهما. الأول هو أن يصبح مبدأ الشرعية الديمقراطية قاعدة ملزمة في القانون الدولي العام. والثاني هو أن يصبح المبدأ قاعدة ليست لها الصفة الإلزامية.

الافتراض الأول: تبني نظام شرعية ملزم

لو أن افتراضاً كهذا أصبح قانوناً وضعياً لتأثر سلبياً النظام القانوني الدولي بصورة خطيرة في جوانب عديدة.

في هذه الحال لن يصبح الاعتراف اختصاصياً. إذ سيكون هنا على الأقل الزام بعدم الاعتراف بنظام غير ديمقراطي. إن هذا الأمر يفترض أن يكون هناك إجماع على محتوى الديمقراطية وأن تكون هناك سلطة لإصدار التوصيفات اللازمة والتي بدونها سيكون القانون الدولي (دون ضوابط). ولكن من سيكون الأب المعصوم عن الخطأ الذي سيفصل الحبة الصالحة عن الخبيثة؟

في غياب سلطة كهذه ستقوم كل دولة بتوصيف الموقف حسب ذاتيتها الخاصة وسوف تكون السلطة السياسية والعسكرية والاقتصادية للدولة التي تقوم بالاعتراف، تأثير خطير وحاسم على الدولة المرشّحة لقبول الاعتراف. وهكذا سوف يحكم التعسف العالم،

ومخاطر الإسراف في التوصيف تصبح بديهية.

سوف يصير التدخل مسموحاً بل واجب التنفيذ ضد النظام غير الشرعي. ويعلمنا التاريخ أنه عندما يكون هناك مجال للشرعية الإجبارية فإن ذلك يؤدي إلى التدخلات التصحيحية. عندما يسود مناخ من عدم التسامح بين نظم الشرعية سوف تنتحل إحداها الحق في إدانة الآخرين ويصبح التدخل سلوكاً طبيعياً. والنماذج التقليدية مذكورة في كتب التاريخ الأولية: الإيديولوجيا التدخلية للثورة الفرنسية وللحلف المقدس، أثناء ثورة أكتوبر ورد فعل الحلفاء، الأممية البروليتارية، التدخلات الأميركية من «الفناء ـ الخلفي»... إلخ.

طالما أن تبني النموذج الديمقراطي لم يصبح معمماً ـ ولن يكون ذلك في المستقبل القريب ـ فإن القانون الدولي ينبغي أن يؤسس على احترام التواجد السلمي بين النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة. وبوجه خاص وكما ذكرت قرارات الجمعية العامة المذكورة سالفاً والصادرة في 1990 و1991، ينبغي أن يظل مبدأ عدم التدخل بدون أي تأثر.

فهل سوف يكون اللجوء إلى القوة مسموحاً لإسقاط النظام «السيّىء»؟

وفي مقال واضح يتعرض أوسكار شاختر للمسألة وجهاً لوجه، ويتصور بالتحديد تدخلات مثل تدخل أميركا في بنما للقضاء على

سلطة الجنرال نورييغا. ويستشهد أوسكار شاختر بتصريح شيق لممثل فرنسا في مجلس الأمن بخصوص تدخل ڤيتنام في كمبوديا ولا يحتاج التصريح لتعليق:

«إن فكرة وجود نظام مكروه يمكن أن تعطي أساساً لتدخل خارجي يشرّع قلبه بالقوة هي فكرة خطيرة جداً. لأنها تؤدي في النهاية إلى أن يعصف بالقانون الدولي نفسه حيث أنها تجعل بقاء كل نظام متوقفاً على حكم جيرانه».

أي تعديل للنظام الحالي هو غير مرغوب فيه وغير قابل للتحقيق من دون تعديل الميثاق في أحد نصوصه الجوهرية: المادة(2 فقرة 4) التي تمنع اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية.

في الخلاصة ينبغي استبعاد الافتراض الأول لأنه يؤسس النظام العالمي الجديد لا على الديمقراطية بل على عدم التسامح، والشمولية والذاتية: بقناع الديمقراطية.

الافتراض الثاني: التحسين باتجاه الديمقراطية من دون قلب النظام الدولي العالمي

يبدو أنه من الحكمة أن نتابع الإصلاح بطريقة مرنة من دون قلب النظام الدولي الحالي، وهذا يمكن تحقيقه بالوسائل الآتية التي تحترم القانون الدولي:

ليس هناك في القانون الدولي المعاصر ما يمنع من التبشير

بوسائل سلمية. على سبيل المثال من الممكن أن نشترط للاعتراف بدولة ما أو بحكومة ما أن يكون نظامها ديمقراطياً. كان هذا هو موقف الإثنتي عشرة دولة الأعضاء في السوق الأوروبية المشتركة في الإعلان عن الخطوط الموجهة للاعتراف بالدول الجديدة في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي؛ وقد صدر الإعلان في 16 ديمسبر 1991. ارتبط الاعتراف بقبول هذه الدول لقواعد مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا حول دولة سيادة الحقوق، الديمقراطية وحقوق الإنسان. إن هذا الوضع لا يثير أي مشكلة قانونية لأنه حتى الآن يظل الاعتراف حقاً اختصاصياً.

هناك أيضاً إمكانية فرض شروط على القبول أو الاحتفاظ بالعضوية أو التعاون في منظمة إقليمية. كما هو الموقف المتخذ في السوق الأوروبية المشتركة والبرلمان الأوروبي ومؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة الدول الأميركية. وقد تبنّت هذه المنظمة الأخيرة موقفاً حاسماً في موضوع هاييتي في 1991.

في النهاية، بما أن المساعدة الاقتصادية تظل مسألة تدخل في اختصاص الدول فليس هناك ما يمنع من تطبيق نظام للمساعدة الاقتصادية مرتبط بأهداف ديمقراطية. كما تمّ ذلك بالنسبة لحقوق الإنسان، على أمل أن يتم ذلك بلا إكراه وبلا تدخّل في شؤون الدول الأخرى.

يؤدي القانون الدولي الحالي إلى نوع من التآكل للمجال المخصص للممارسة السياسية للدولة. فبتدعيمه للقواعد المرتبطة

بحقوق الإنسان، وحقوق الأقليات، وحق الشعوب، وخصوصاً في مجال سيادة القانون (role of law)، في نظام انتخابي مناسب (إنتخابات حرة بفاصل زمني معقول، في الاقتراع العام، وللحقوق السياسية التي هي أساس النظام الديمقراطي، بتدعيمه لهذه المبادىء وإعطائها قيمة عرفية ذات جدارة كونية)، فإن القانون الدولي يقلل شيئاً فشيئاً من مجال كانت الدول فيه هي وحدها صاحبة الكلمة. وسيكون من الغرور أن نتصور أن هذه النقاط تشكل إجماعاً اليوم.

المصاعب الحقيقية في هذا المجال هي معرفة بأي طريقة سوف يمارس الشعب حقه في تقرير مصيره. إذا كانت السيادة تكمن في الشعب فبأي أشكال وبأي طرق سوف تعبر الإرادة الشعبية عن نفسها؟ كيف سنحقق الديمقراطية؟ هذه أسئلة معقدة.

في البلاد الغربية يعتبر نظام الديمقراطية الليبرالية المرتبط بإقتصاد السوق أفضل نظام ممكن، وهو تصوّر أيديولوجي محض بالمعنى المباشر للكلمة. هناك العديد من النظم في العالم مختلفة عن البرلمانية على الطريقة الغربية ويمكن أن تعتبر ممثلة لشعوبها آخذة في اعتبارها تراثها الاجتماعي والتاريخي. كما أن الديمقراطيات الغربية ليست كلها مصبوبة في قالب واحد. ومن دروس التاريخ أن نظاماً ديكتاتوريا يمكنه أن يخرج من انتخابات حرة. إن مفاهيم الديمقراطية والتمثيل ينبغي أن تعامل بحذر. على أي حال يبدو أنه لا غنى عن محاولة تكوين مفهوم للديمقراطية واسع بما فيه الكفاية بحيث لا يستبعد الأشكال المتعددة للتمثيل التي تجد جذورها في

ثقافة وتاريخ الشعوب، على أمل أن تكون اختياراً حقيقياً للشعب.

فضلاً عن ذلك لا يعني فشل النموذج الماركسي اللينيني بالضرورة أن كل النظم الاشتراكية ينبغي أن تستبعد من أشكال الديمقراطية. ينبغي أن لا يعمينا المفهوم الليبرالي المحض للديمقراطية المعتمدة على قائمة من الحقوق والحريات والشكلية وعلى عمل المؤسسات. الديمقراطية تعني أيضاً العلاقة بين الحكام والمحكومين بطريقة يكون فيها مشاركة.

والأهداف المنشودة يمكن أن تتنوع بحسب النظام الاقتصادي المعمول به. بهذا الخصوص فإن إعلان جوادالاخارا الصادر في 19 يوليو 1991 والذي وافقت عليه إحدى وعشرون دولة ناطقة باللغتين الإسبانية والبرتغالية يشير إلى أن هناك أولويات أخرى غير اقتصاد السوق. يعلن رؤساء هذه الدول:

«سوف نبذل كل الجهود اللازمة لكي نحرر شعوبنا قبل القرن الحادي والعشرين من وباء البؤس. لهذا الغرض نقدم للجميع منفذاً عاماً للخدمات. في حدها الأدنى في مجالات الصحة، التغذية، الإسكان، التعليم والضمان الاجتماعي. وذلك في اتفاق مع الإجراءات الصادرة من الأمم المتحدة في الاستراتيجيات الدولية للتنمية. هكذا نقوم بتدعيم الديمقراطية في إقليمنا».

هذا المفهوم للديمقراطية يمكن أن يكون أكثر جاذبية للدول

النامية التي تمثل أغلبية بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

إن تدخل مجلس الأمن في الحروب الأهلية يمكن أن يتضاعف ويتزايد مع احترام القانون الدولي في الوقت نفسه، وذلك بأن يستخدم بحكمة الوسائل القانونية التي هي الآن في حوزته.

1 ـ اتفاقية الأطراف المتصارعة:

وقد تمّ تطبيق هذا مؤخراً في أماكن عديدة من العالم: أميركا الوسطى، أنغولا، كمبوديا، الصومال، يوغوسلافيا... إلخ. ويمكن الاستناد أيضاً إلى التصريح الخاص المتعلق بهذا الظرف في إعلان رؤساء الدول والحكومات في مجلس الأمن الصادر في 31 يناير 1992 (فقرة 7).

2 ـ تهديد السلام بواسطة الحرب الأهلية وخصوصاً بتوافد أفواج المهاجرين إلى البلدان المجاورة.

يدين القرار 688 لمجلس الأمن والصادر في 15 إبريل 1991 «اضطهاد السكان المدنيين العراقيين في عديد من الأماكن في العراق بما فيها مناطق السكن الكردية والذي من عواقبه تهديد السلام والأمن الدوليين في المنطقة». نلاحظ أن هذا التصور يفتح لمجلس الأمن الفصل السابع في الميثاق ويسمح له بالتالي أن يصر على أن يسمح له العراق بممر للمنظمات الإنسانية لتصل إلى من هم في حاجة إليها. وقد تمّ تطبيق السيناريو نفسه في يوغوسلافيا.

3 ـ يمكن لمجلس الأمن أن يقترح وسائل سلمية لتصفية

الصراع واتفاقيات قائمة على التفاوض في الصراعات الداخلية.

من بين هذه الوسائل يوجد وقف إطلاق النار. ولكن لا يجوز أن ننسى أن وقف إطلاق النار في لحظة إصداره يأتي في صالح من يحصل على أفضل وضع فعلي في ساحة القتال.

4 ـ دعم جهود المنظمات الإقليمية (الفصل الثامن من الميثاق).

5 ـ دعم الـ (CICR) (المنظمات الإنسانية) والأمر باحترام الاتفاقيات الخاصة بالمساعدات الإنسانية.

في الخلاصة نرى أن التطور الإيجابي جداً لدور الديمقراطية في العلاقات الدولية يستحق الدعم بلا معارضة. ولكن ينبغي أن يظل تطوراً محكوماً حتى لا يتحول القتال من أجل الديمقراطية إلى ذريعة لمصلحة الأقوياء لكي يفرضوا على الضحايا المحتملين تدخلات وإفراطات في التوصيف أي في نهاية الأمر يفرضوا عليهم استبدادهم.

الحق في الانتخابات الحرة في القانون الدولي: بين الأسطورة والواقع

بيير كلاين

أحد أهم الخصائص التي تثير الانتباه في الشكل الجديد للعالم بعد انهيار النظم الشيوعية هو من دون شك الميل لتعميم النموذج السياسي للديمقراطية الليبرالية. وطبقاً لإحصاء تمّ في يناير 1990 هناك حوالى 40% من سكان العالم أي ما يزيد على ملياري نسمة يعيشون حالياً في دول تسير وفقاً لهذا النظام[1]. في هذا المناخ الذي يختلف عن مناخ الحرب الباردة يمكن أن نفهم أن احترام الحرية والديمقراطية والحقوق السياسية للفرد يجد مكاناً هاماً إلى جانب العناصر الجوهرية للنظام العالمي الجديد الذي ينادي به عديد من القادة الغربيين بعد حرب الخليج. ولا تكف الأصوات وخصوصاً صوت الولايات المتحدة عن التأكيد على قوة المثل الأعلى

---

(1) هذا الرقم مأخوذ من (Freedom in the World - 1990) no112 p.7 ويذكر البروفسور Lijphart رقماً مقارباً وهو 37% من سكان العالم في بداية سنوات الثمانينات وسوف نعود لمناقشة مصطلح الديمقراطية فيما بعد.

الديمقراطي في العلاقات الدولية. في كتاب ذي عنوان دال «تصدير الديمقراطية ـ تحقيق قدر أميركا» يؤكد أحد ممثلي الفكر المحافظ الجديد ـ ذلك الفكر الذي زاد تأثيره في ظل إدارة بوش ـ أن الدرس الذي ينبغي تعلمه من الأحداث الأخيرة هو:

«تستطيع الدعاية لقضية الديمقراطية أن تشكل السياسة الخارجية الأكثر فعالية لأميركا ليس فقط في شكل أفعال خيرة ولكن في شكل مصالح خاصة».

أو أن:

«عالماً تتكاثر فيه الديمقراطيات بحيث تقود إلى تخفيض عدد الصراعات المسلحة سيكون نتيجة عهد أميركي حقيقي Pax Americana».

سوف نحاول أن نحدد بأي مقدار تجد الأهمية المتزايدة التي يلقاها «الاقتصاد الديمقراطي» في العلاقات الدولية ترجمة في القانون الدولي العام وذلك من خلال فحصنا لأحد مظاهر هذا القانون الملموسة في الماضي والحاضر وهي الانتخابات الحرة التي تجد اهتماماً زائداً هذه الأيام.

لن تتطور دراسة هذه النقاط التي أشرنا إليها دون بعض الالتباس لأنها تتمحور حول مفهوم غامض. وقد لاحظ علماء السياسة أن فكرة الديمقراطية ليس من السهل أن نتناولها بمعنى أحادي: يكفي في هذا المقام التذكير بالمواجهات الايديولوجية التقليدية حول «الديمقراطيات الشعبية والديمقراطيات الليبرالية»، أو،

وإن كـان بصـورة أقـل، حـول مفهـوم الـديمقـراطيـة المشـاركـة والديمقراطية التمثيلية، ونكتفي بهذه الأمثلة. ودون الزعم بالدخول في مناظرة تتجاوز قدراتنا كما تتجاوز إطار هذه الدراسة يكون مسموحاً لنا رغم كل شيء أن نقرر حقيقة مؤداها أنه:

«سواء في اللغة العادية أو في اللغة الفلسفية يمكن لمصطلـح الـديمقـراطيـة أن يستخـدم بطـريقـة مـلائمـة للحديث عن مثل أعلى أو عن نظم حكم موجودة تفصل بينها وبين هذه المثل هوة كبيرة».

ونقرر أيضاً أن «النظم السياسية الموجودة بالفعل بما فيها النظم الديمقراطية الليبرالية لا تسمو إلى مستوى مثلها العليا». يمكن لهذه الاعتبارات أن تبدو بديهية ولكنها على الأقل لها فضل أنها قد قلصت الخطاب حول الإلزام والتكاثر الديمقراطيين إلى حدوده المتواضعة وأزالـت عنهـا نبـرة الانتصـار. ومـن جهـة أخـرى إذا كـان مفهـوم الديمقراطية يعود بجذوره إلى العصر اليوناني القديم فإن الظاهرة التي وصفنا مضمونها الآن لا يمكن لنا أن نصفها بأنها «نادرة وحديثة». كما يبين ذلك البروفسور (Lijphart).

«لا يمكن لنا أن نجد حكومة ديمقراطية واحدة في القرن التاسع عشر. وعلينا أن ننتظر العقد الأول من القرن العشرين لنجد في استراليا ونيوزيلندا نظم حكم ديمقراطية تماماً، مع رقابة شعبية صارمة وإقتراع عام للراشدين».

هذا النص يبرز لنا أحد أحجار الزاوية في النظم الديمقراطية: مشاركة المواطنين في ممارسة السلطة. إن استحالة إقامة اشتراك مباشر ودائم في شؤون المجتمع، دفع الدول القومية الحديثة ـ باستثناء قليل مثل بعض المقاطعات السويسرية ـ لأن تفضل بلورة آليات التمثيل التي تلعب الانتخابات فيها دوراً حاسماً. وهكذا نجد من بين المعايير الرئيسية للديمقراطية حق المواطنين في الاشتراك في انتخابات دورية وحرة ومنصفة وهذا ينطبق على كل المواطنين الراشدين[1].

ويعبر عن ذلك بصورة عامة البروفسور توربان قائلاً:

«بداية من اللحظة التي نقرر فيها أن لا نتجاهل الازدواجية الحتمية بين الحكام والمحكومين في أي مجتمع سياسي. وجود الديمقراطية يعتمد فقط على الخاصية المفتوحة أو المقفلة للنخبة في السلطة على أساس وحدود امتيازاتها، على درجة المسؤولية الملقاة على عاتقها والرقابة التي تخضع لها تصرفاتها. على «سرعة دورانها» وعلى مدى تلقيها لأماني المواطنين على سبيل المثال. أي كل الشروط التي لا يمكن أن

(1) نلاحظ أن هذه الشروط الدنيا تستبعد من دائرة النظم الديمقراطية الولايات المتحدة حيث يكون المنتخبون في نطاق واشنطن محرومين من التمثيل البرلماني.

تتحقق إلاّ بواسطة التمثيل: التنافس في الانتخابات. تعددية الأحزاب، رقابة دستورية، احترام الحريات الطبيعية والثقافية للأقليات».

ولكننا نعلم أن الانتخابات حتى لو كانت منظمة بطريقة دورية ومنصفة وحرة فإنها لا تمثل في الواقع إلاّ عاملاً محدوداً لرقابة المواطنين على آليات القرار السياسي ومعياراً شكلياً للديمقراطية. ولن تكتفي هذه الدراسة بمسألة الانتخابات الحرة فقط دون التعرض لفكرة الشرعية التي تكمن داخلها والتي سيكون للاعتراف العام بها عواقب هامة في القانون الدولي كما يوضح البروفسور جان سالمون.

أصبح «الإلزام الديمقراطي» يحتل مكاناً في القانون الدولي بعد أن ظل وقتاً طويلاً في المجال الداخلي للدول. وتقوم الدول الغربية الديمقراطية تدريجياً على أنها كفيلة باحترام كافة حقوق الفرد التي هي أحد أهم أهداف الأمم المتحدة. ويشهد على ذلك التطور الذي يلاقيه الحق في انتخابات حرة في مجال القانون الدولي. هناك نقطة عنوانها: «تقوية فاعلية مبدأ الانتخابات الحرة والشريفة» توضع دائماً في جدول أعمال كل جلسات الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ 1988. ولقد تمّ الإلحاح على أن هذا الحق بشكل خاص يمثل نوعاً من العصارة المركزة لمجموع القيم الديمقراطية، وذلك لأنه من المفترض أن يسمح برقابة شعبية على ممارسة السلطة وبالتالي يساهم

في الاحترام الفعلي لحقوق الفرد.

إن تطور مكانة الحق في الانتخابات الحرة كحق للناس يتطلب معالجة خاصة. لأنه يمكننا من قياس تقدم «الإلزام الديمقراطي» في داخل المجتمع الدولي. ورغم أن الدول الغربية تطالب به منذ زمن طويل إلاّ أنه لم يجد سوى إعتراف شكلي في القانون الدولي العام. ولكن هذا الوضع قد تطور بشكل ملحوظ ويمكن اليوم أن نلمح العلامات الأولى للاعتراف الفعلي به من قبل حق الناس.

القانون الدولي يعترف بطريقة شكلية بالحق في الانتخابات الحرة

احتوى القانون الدولي الحديث على حق المواطنين في المشاركة في الشؤون السياسية لدولتهم ـ هذه المشاركة تعبر عن نفسها أساساً في شكل الوصول إلى آليات انتخاب حرة وشريفة ـ وقد كان ذلك في إطار حقوق الفرد التي نودي بها صبيحة الحرب العالمية الثانية. إلا أن المعارضات السياسية والإيديولوجية التي أثرت في العلاقات الدولية خلال الأربعين سنة الماضية قد حالت دون أن يلقى حق الانتخابات الحرة تحقيقاً ملموساً على المستوى العالمي. وكان الوضع مختلفاً على المستوى الإقليمي حيث تمّ الاتفاق على قيم سياسية عامة وهو ما سمح لمنظمات عديدة تجمع عدداً من الحكومات، وعلى الأخص في أوروبا وأميركا، بأن تهتم بمتابعة احترام هذا المبدأ.

سمة الصراع في العلاقات الدولية
حالت دون تنفيذ هذا المبدأ

يشكل الاعتراف التدريجي بحقوق الفرد أحد أهم السمات التي تميز النظام الدولي منذ ولادته في 1945. والذي تُرجم في إصدار ميثاق الأمم المتحدة. وبدأ أول إعلان صريح للحقوق الفردية في 1948 وهي السنة التي تمّ فيها التصويت على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. يقرر الإعلان بعض الحقوق التي تبدو ملازمة للفرد الإنساني مثل الحق في الحياة والسلامة الجسدية. وهناك حقوق أخرى تتعلق بالموقف السياسي للفرد كما في المادة 21 من الإعلان التي تنص في الفقرة 3 على:

> «إرادة الشعب هي أساس السلطات الشعبية، وينبغي لهذه الإرادة أن تعبر عن نفسها في شكل انتخابات شريفة تحدث بصورة دورية بالاقتراع العام المتساوي وبالتصويت السري أو بطريقة مشابهة تضمن حرية الانتخاب».

إن هذا النص يطرح نفسه كمثل أعلى وقد ظل معتبراً كذلك لسنوات طويلة قبل أن يكتسب صفة العرف. في البداية لم يفرض أي التزامات على الدول. وإذا كانت الجمعية العامة قد ألحّت بعد ذلك على احترام حقوق الفرد في دول عديدة، إلاّ أن مسألة الحق في الانتخابات الحرة كانت نادراً ما تطرح في هذا الإطار. إلاّ أننا يمكن أن نجد بعض قرارات الجمعية العامة في حالات خاصة جداً مثل

حالة كوريا حيث أمِلَ من «السلطات (الشيوعية في كوريا الشمالية) أن تقبل إجراء، في أقرب وقت، انتخابات حرة طبقاً للمبادىء التي تتبناها الجمعية العامة»[1].

لقد أكدت منظمة الأمم المتحدة في السنوات التي أعقبت انشاءها على أهمية التعبير الحر عن الإرادة الشعبية. ولكن ذلك كان فقط في الإطار الخاص بالتخلص من الاستعمار. وفي هذا الإطار يتعلق الأمر بحق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها أكثر من تعلقه بالحقوق الفردية. ولذا بمناسبة الإعلان من طرف واحد عن استقلال روديسيا بواسطة الأقلية البيضاء هناك، أكدت الجمعية العامة أن:

> «المبدأ الذي على أساسه لن يكون هناك استقلال من دون إقامة حكومة بواسطة الأغلبية في زيمبابوي، والذي بناءً عليه يكون أي حل خاص بمستقبل الأراضي [...] ينبغي أن يحظى بموافقة ودعم الشعب بلا تحفظ؛ علاوة على ذلك يطلب من حكومة المملكة المتحدة أن تسهر على أن تكون كل عملية تستهدف تحديد رغبات وطموحات شعب زيمبابوي الخاصة

---

(1) القرار 1264 الصادر في 14 نوفمبر 1958. وكذلك القرار 367 في 7 أكتوبر 1950 والذي تصف فيه الجمعية العامة حكومة جمهورية كوريا «بحكومة شرعية»، «ولدت من انتخابات كانت تعبيراً عن الإرادة الحرة لمجموع المنتخبين في هذا الجزء من كوريا وتمّت مراقبة الانتخابات بواسطة اللجنة الموقّتة».

بمستقبله السياسي، أن تتم وفقاً لمبدأ الاقتراع العام للراشدين وبتصويت سري».

كما أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها حول مشكلة الصحراء الغربية أن «تطبيق الحق في تقرير المصير يفترض التعبير الحر والأصيل عن إرادة الشعوب المعنية». وهكذا تمّ التعبير بصراحة عن ضرورة الممارسة الديمقراطية لحق الشعوب. ورغم أنه لم يكن هناك اعتراض على هذا المبدأ، إلا أن تنفيذه عملياً ليس أمراً سهلاً رغم مشاركة الأمم المتحدة في تنفيذ ومراقبة الانتخابات والاستفتاءات في الأراضي المعنية. ويعتبر مثال إريان الغربية ذا دلالة صريحة بهذا الخصوص. لقد توصلت هذه المستعمرة الهولندية القديمة إلى الاستقلال عن طريق اتفاقية 15 أغسطس 1962 بين هولندا وأندونيسيا، وترى الاتفاقية أن أندونيسيا ينبغي عليها أن: «تتخذ الإجراءات الضرورية لكي تعطي لسكان الأراضي فرصة ممارسة حرية الاختيار».

هذه الإجراءات كانت تحتوي على «حق الراشدين من الجنس [. . .] للمشاركة في تقرير المصير الذي يتم طبقاً للممارسة الدولية». هذا إلى جانب استشارة المجالس التمثيلية المحلية التقليدية. ولكن ما حدث هو أن المجالس التقليدية فقط هي التي شاركت ولم يمارس «حرية الاختيار» سوى ألف من السكان البالغ عددهم 800 ألف شخص. ولكن هذا لم يغضب الجمعية العامة التي رفضت اقتراحاً يسعى إلى أن يعطى السكان الحق في تقرير المصير

في وقت لاحق. رغم مثل هذه المخالفات لمبدأ الشرعية الديمقراطية ورغم الصعوبات التي يلقاها عملياً عند تنفيذ الاستفتاء على تقرير المصير[1]، تمكن المبدأ من الحصول على اعتراف من قبل القانون الدولي.

وقد حالت خصوصية أوضاع التخلص من الاستعمار دون أن يتم تعميم الإلزام باحترام الإرادة الحرة للسكان خارج هذا الإطار. هذا العمل يعتمد على مبدأ عام: حق الشعوب في تقرير المصير بحرية، الذي يمكن لهم بناءً عليه أن «يحددوا بحرية وضعهم السياسي ويتابعوا بحرية تنميتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية». وبالتالي فالتفسير الذي أعطته الدول لهذا المبدأ الواسع جاء محدوداً جداً: ممارسة حق تقرير المصير لا يعني إلاّ الوصول إلى الاستقلال. فإذا كان الحق في تقرير المصير لا يمارس إلاّ مرة واحدة ولا يعطى إلاّ للشعوب التي لم تحصل على استقلالها بعد، يصبح من المنطقي إذن احترام شروط الممارسة بما فيها التعبير الحر عن الإرادة الشعبية ليس ملزماً إلاّ في هذه المناسبة. ولكن إذا حاز الشعب على حقه في تقرير مصيره مرة واحدة أي حاز على استقلاله فلن يكون هناك أي سبب يدعو لأن نتأكد من دوام احترام للإرادة الشعبية داخل دولة مستقلة.

---

(1) لكي نعطي مثالاً حديثاً، أنظروا إلى الصعوبات التي تواجهها منظمة الأمم المتحدة من أجل الوصول إلى الإستفتاء الشعبي في الصحراء الغربية (أنظر القرار 725 - 1991 لمجلس الأمن).

بعد ذلك تمت صياغة الحق في الانتخابات الحرة بصورة عامة، خارج الاطار الضيق لتقرير المصير من خلال نصوص قانونية ملزمة ـ للدول التي توافق عليها ـ وذلك بعد إحدى وعشرين سنة من صدور الاعلان العالمي. وابتداء من هذه اللحظة تمّ التركيز على الحق الفردي. هذا الحق الذي يحميه على المستوى العالمي المادة (25) من إعلان الأمم المتحدة الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والصادر في 16 ديسمبر 1966 (وضع موضع التطبيق 1977) وتنص هذه المادة على:

«لكل مواطن الحق والإمكانية دون أي تمييز على أساس ما تحدده المادة 2 (التمييز القائم على العنصر، اللون، الجنس، اللغة، الدين، الثروة، الآراء...) ودون أي تقييد يتجاوز المعقول في:

أ ـ أن يشارك في إدارة الشؤون العامة إما بطريقة مباشرة، أو بواسطة ممثلين مختارين بحرية.
ب ـ أن ينتخب ويرشح نفسه من خلال انتخابات دورية شريفة، بالاقتراع العام والتصويت السري، بطريقة تكفل التعبير الحر عن إرادة المنتخبين».

كما نجد هذا الحق أيضاً موجوداً بطريقة أكثر تخصيصاً في الاتفاق حول الحقوق السياسية للمرأة الصادر في 20 ديسمبر 1952 وكذلك في المادة (5) من الاتفاق حول القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري الصادر في 21 ديسمبر 1965 والمادة (7) من

الاتفاق حول القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة الصادر في 18 ديسمبر 1979. ولكن مع كل ذلك فإن الحماية الممنوحة لهذا الحق على المستوى الدولي محدودة جداً وينبغي البحث عن السبب في أشكال العلاقات الدولية.

يتميز النظام الدولي، وخصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية، بعدم وجود مرجع لفكرة الشرعية[1] إذا كان هدف الأمم المتحدة هو ضمان التعايش السلمي بين الدول فإنه من المستحيل إذن إقرار نموذج واحد للشرعية أو تأكيد تفوق نموذج على آخر، في عالم تميّزه ازدواجية القطب وينقسم إلى ديمقراطيات ليبرالية وديمقراطيات شعبية ومواجهات بين نظم حكم مختلفة. في هذه الحالة لا يهتم القانون الدولي بما يحدث داخل الدول. ويصبح معيار التمثيل لهذه الدول هو الحكومة الموجودة فعلياً ـ إلاَّ باستثناءات نادرة كما في حالة جنوب أفريقيا ـ.

وكما يشرح البروفسور ريجو:

«لا يهم كثيراً أن تأتي الحكومة من الإرادة الشعبية لكي يُعترف بها كممثل وحيد للدولة. والشعب الذي يشكلها

---

(1) يصيغ القرار 62/36 الذي أصدرته الجمعية العامة في 16 ديسمبر 1981 بعض الإلزامات الشرعية والتي أمكن الوصول إلى اتفاق دولي وهو بالفعل يدين «كل ايديولوجية وممارسة شمولية أو غيرها، وبالأخص نازية أو فاشية أو فاشية جديدة قائمة على الاضطهاد أو عدم التسامح العنصري أو العرقي، على الكراهية والإنكار الدائم لحقوق الإنسان (الحريات الأساسية).

وذلك طبقاً للمذهب الذي يجمع الشعب والدولة في هوية واحدة السمة غير الديمقراطية لسلطة الدولة لا تشكل عقبة أمام صفتها التمثيلية في القانون الدولي».

خلال ما يقرب من أربعة عقود ركزت فيها الجمعية العامة على عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول وعلى حق الشعوب - مع الاحتفاظ بالخلط التام بينها وبين الدول - وعلى حقها في اختيار نظامها السياسي والاقتصادي أكثر من تركيزها على تعبير الإرادة الشعبية. على سبيل المثال يؤكد القرار 103/36 على «الحق السيادي للدولة والذي لا يجوز التفريط فيه، في أن تحدد بحرية نظامها السياسي والاقتصادي والثقافي والاجتماعي». حتى وإن حدد بعد ذلك أن هذا الاختيار ينبغي أن يتم «بطريقة تتفق مع إرادة الشعب» فإننا نلاحظ أن هذه الصيغة غامضة بشكل يجعلها غير فعالة، بدليل أن هناك عدداً من الدول التي لا تحترم الإلزامات الديمقراطية قد صوتت بالموافقة على هذا القرار. إن الإتفاق مع الإرادة الشعبية يبدو أنه مفترض وليس واقعياً.

ويقدم لنا الحكم الصادر في محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة العسكرية والمسلحة في نيكاراغوا في عام 1986 مثالاً على الفعالية النسبية التي يقر بها القانون الدولي لحق الانتخابات الحرة خلال هذه الفترة الأولى. فحتى رغم توصيف الحكم لنظام بعض الدول بـ «ديكتاتوري [. . .] وشمولي» إلاّ أنه أكد على أن كل دولة «حرة في تقرير المبدأ وأشكال استشارة السكان في نظامها الداخلي».

وتؤكد محكمة العدل الدولية أن: «انتماء الدولة لمذهب معين لا يشكل انتهاكاً للقانون الدولي الجاري؛ لأن افتراض رأي آخر معناه أن نلغي المبدأ الأساسي لسيادة الدول، الذي يعتبر أساس كل القانون الدولي ويلغي حرية الدولة في اختيار نظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي».

يبدو من الصعب أن نعترف للدول بهامش للمناورة أكثر مما هو لشعوبها: لأنه إذا كان كيان الدولة هو الذي يقرر بكل حرية أن ينظم انتخابات، فذلك لأن - وليس الشعب الذي لا نجد ذكراً له - هذا الكيان هو الذي له الحق في اختيار نظامه السياسي. الحق في الانتخابات الحرة إذن، حتى وإن حظي بتقدير القانون العرفي وحده، ليس له وزن هام لدى الجهاز القانوني للأمم المتحدة (. . .).

خلال فترة هذه العقود الأربعة كان الوضع مختلفاً جذرياً على مستوى المنظمات الإقليمية.

إتفاقات إقليمية بتنفيذ محدود للمبدأ

على العكس من المجتمع الدولي في مجمله، هناك عدد من المنظمات الإقليمية تشكلت حول قيم سياسية تنبع من إيديولوجية عامة وذلك بعد الحرب العالمية الثانية. شكلت الديمقراطية النيابية عنصراً هاماً بالنسبة للعديد من هذه الكيانات واكتسب مبدأ الانتخابات الحرة أهمية كبيرة لديها ليس على المستوى النظري فحسب، بل أيضاً على مستوى الترجمة العملية في الواقع. وكان

ذلك على الأخص في القارتين أميركا وأوروبا[1]. ينبغي الإشارة أيضاً أنه على هذا المستوى، أصبح المثل الأعلى للمشاركة في شؤون الدولة ينظر إليه من زاوية ضيقة هي زاوية الحق في الاشتراك في الانتخابات.

تنص المادة الخامسة من ميثاق الدول الأميركية الصادر في 30 إبريل 1948 على:

«إن التضامن بين الدول الأميركية والأهداف السامية التي يسعون من أجلها تقتضي تنظيماً سياسياً قائماً على الاستخدام الفعلي للديمقراطية النيابية».

وقد منح أحد وزراء خارجية إحدى هذه الدول لهذا المبدأ العام مضموناً أكثر دقة وواقعية:

«الفصل بين السلطات، ورقابة شرعية، أفعال الحكومات عن طريق الهيئات التشريعية للدولة، وانتخابات حرة، حرية فردية وعدالة اجتماعية، إدماج حقوق الإنسان في تشريع الدول الأميركية وحمايتها بوسائل قانونية فعالة»... «انتخابات حرة ودورية يشترك فيها السكان الراشدون بتصويت سري».

يوجد الحق في الانتخابات الحرة مندمجاً في الأجهزة القانونية

---

(1) يعترف الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان الصادر في يونيو 1981 هو أيضاً بالحق في الانتخابات الحرة في مادته رقم 13 ولكن التنفيذ العملي لم يحقق المرغوب منه.

الخاصة للدول الأميركية. تحدد المادة (23) من الاتفاق الأميركي الخاص بحقوق الإنسان والصادر في 22 نوفمبر 1969 أن لكل المواطنين الحق:

«أ ـ في المشاركة في الشؤون العامة، سواء مباشرة أو بواسطة مسؤولين منتخبين بحرية.
ب ـ أن ينتخب ويرشح نفسه للانتخاب في إطار انتخابات دورية أصيلة. تتم عن طريق الاقتراع العام والمتساوي وبتصويت سري يضمن التعبير الحر عن إرادة المنتخبين...».

لقد سمح التأكيد على هذا المبدأ لمنظمة الوحدة الأميركية أن تطلب رحيل الديكتاتور سوموزا من على رأس الحكم في نيكاراغوا متمنية إقامة حكومة ديمقراطية في نيكاراغوا [...] يختارها شعب نيكاراغوا بحرية...»[1]. وقد زودت منظمة الدول الأميركية نفسها في يونيو 1991 بآليات تسمح لها برد فعل تلقائي في حالة قلب أي نظام ديمقراطي منتخب في القارة. وبناء على ذلك أدانت المنظمة التمرد العسكري الذي قام في هاييتي في سبتمبر 1991 وطلبت «احترام الدستور والحكم، النابع من الإرادة الشعبية التي عبرت عن نفسها بحرية» أثناء الانتخابات التي تمت في ديسمبر 1990. وبناء

(1) ينبغي التذكير بأن تطبيق معايير الشرعية الذي استخدم من قبل منظمة الدولة الأميركية لتبرير اتخاذ اجراءاته ضد كوبا في أعقاب الثورة الكوبية على يد كاسترو قد تعرض لمعارضة كبيرة.

على ذلك أيضاً أصدرت المنظمة بإجماع الأعضاء وبعد حدوث الانقلاب بأسبوع قراراً يطلب قطع العلاقات الدبلوماسية والاقتصادية والمالية مع الطغمة التي استولت على السلطة بإزاحة الرئيس أريستيد[1].

وعلى المنوال نفسه أكدت الدول الأوروبية على أولوية الالزامات الديمقراطية العامة في علاقاتهم المتبادلة. نحن نعرف مثلاً أن الانضمام إلى المجلس الأوروبي أو إلى المجموعة الأوروبية يرتبط بإقامة نظام ديمقراطي ليبرالي[2]. وكذلك في ديباجات الاتفاق الأوروبي لحقوق الإنسان تؤكد الدول الأعضاء في المجلس على:

«حرصهم العميق على هذه الحريات الأساسية [...] والتي تعتمد صيانتها من جانب على نظام سياسي ديمقراطي بالدرجة الأولى، ومن جانب آخر على مفهوم مشترك واحترام جماعي لحقوق الإنسان التي يتبنونها».

هنا أيضاً ترجم مبدأ المشاركة الديمقراطية جوهريا إلى

---

(1) شكل المجلس الدائم للمنظمة لجنة خاصة لمتابعة تنفيذ هذه المقاطعة. وقد أعيد التأكيد وتدعيم إجراءات المقاطعة عن طريق القرار الذي أصدره اجتماع وزراء الخارجية للمنظمة في 17 مايو 1992.

(2) أصدرت مجموعة الدول الأوروبية بصورة دورية تصريحات تشير إلى هذا المبدأ. على سبيل المثال: انظر إعلان حقوق الإنسان الصادر بعد قمة لوكسمبورغ سنة 1991، وانظر أيضاً المادة F من معاهدة الوحدة الأوروبية في 7 فبراير 1992.

الاعتراف بحق الانتخابات الحرة. وإن لم يكن هذا الحق منصوصاً عليه في الاتفاق نفسه إلاّ أنه اكتسب أهمية كبرى في داخل نظام المجلس الأوروبي. وأول بروتوكول ملحق بالاتفاق الأوروبي خاص بحقوق الإنسان وصادر في 20 مارس 1952 وينص في المادة (3) على:

«أن تتعهد الأطراف المتعاقدة على إجراء انتخابات حرة، يفصل بينها فترة زمنية معقولة، في شروط تكفل حرية التعبير عن رأي الشعب في اختيار الهيئة التشريعية».

لقد اقتضى تفسير هذا النص من هيئات الاتفاقية الأوروبية إصدار تشريعات كثيرة بناءً على طلبات التماس العديد من الدول ومن الأفراد. وقد أكدت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان في إدانتها لليونان بعد الإنقلاب العسكري أن المادة (3) من البروتوكول الأول تفترض وجود هيئة تشريعية نيابية منتخبة كل فترة زمنية معقولة كقاعدة للمجتمع الديمقراطي. وقد سمحت الشكاوي المتقدمة من العديد من الأفراد ضد بعض الدول للجنة الأوروبية لحقوق الإنسان أن تقوم بتطوير العديد من التشريعات المتقنة والتي تعترف فيها بالحق في الانتخاب كحق فردي كما قامت بتعريف مضمون الحق في الانتخابات الحرة عن طريق تحديد «الشروط الأهلية للانتخاب» و «جماعة الناخبين» و «الهيئة التشريعية» و «نظام التصويت» و «الأنظمة الانتخابية».

وآخر التطورات في هذه «الشرعية الأوروبية» هو إصدار دول

مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا «الميثاق باريس من أجل أوروبا جديدة» في نوفمبر 1990 وينادي هذا الميثاق «بالديمقراطية كنظام وحيد للحكم». وقد حدد هذا المفهوم بالطريقة التالية:

«تؤسس الحكومة الديمقراطية على رغبة الشعب والتي يعبر عنها في انتخابات حرة وشريفة بينها فواصل زمنية ثابتة. تقام الديمقراطية على احترام الشخصية الإنسانية وسيادة القانون... وتنضوي الديمقراطية، بصفتها التمثيلية والتعددية، على المسؤولية تجاه جماعة المنتخبين، وعلى إلزام السلطات الشعبية أن تتصرف طبقاً للقانون وممارسة حياد العدالة».

لقد اصطحب إعلان المبادىء هذا إنشاء «مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان» في وارسو، ومن مهامه أن يساعد الدول الأعضاء في الإعداد للانتخابات وتنظيم الإشراف الدولي على الاستفتاءات الشعبية التي تحدث في هذه الدول.

في الواقع ما زالت القرارات التي أصدرها مجلس الأمن والتعاون في أوروبا ليس لها القوة الإلزامية الكافية. لقد وصف البيان الختامي لهلسنكي «بالقانون التوجيهي» ويمكن للصياغة المشابهة لميثاق باريس أن تظهر قوتها الملزمة قانونياً للدول الأعضاء[1]. ولكن هذا لا يمنع أن بعض مبادىء ميثاق باريس - وبينها المبادىء

(1) يقدر توماس فرانك T.Franck أن هذا الميثاق هو بالتأكيد «منبع للقواعد القانونية» لأن لغته تستخدم مصطلحات الرأي القانوني.

الخاصة بالانتخابات ـ على غرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تكتسب في المستقبل مقام القانون العرفي. ويمكننا على أي حال أن نتساءل عمّا إذا كان تعدد النصوص القانونية من هذا النوع يشهد على ترسيخ تدريجي «للممارسة عامة مقبولة وكأنها قانون» (مادة 38 من لائحة محكمة العدل الدولية). هذه القاعدة العرفية سوف تصبح تدريجياً مقبولة على المستوى العالمي، وذلك لأن الأحداث التي قامت في الدول الاشتراكية سابقاً وكذلك في بعض بلدان العالم الثالث قد أعطت قوة لفكرة إنتشار النموذج الليبرالي للديمقراطية.

القانون الدولي يميل إلى الاعتراف بصورة فعلية بالحق في الانتخابات الحرة

لقد تمّ تجاوز مرحلة الاعتراف الشكلي بالحق في الانتخابات الحرة. إن التغييرات السياسية التي حدثت خلال السنوات الأخيرة قد بدأت تجد صدى لها في النصوص القانونية الصادرة على المستوى العالمي حتى وإن كان هناك اعتراضات هامة فيما يخص تعميم تطبيق هذا المبدأ.

تلقي مبدأ الانتخابات الحرة منذ وقت قليل تطبيقاً ملموساً وهاماً على المستوى العالمي

في الفترة الأخيرة، في إطار منظمة الأمم المتحدة، تمّ العديد من الأعمال التي تتضمن مفهوماً جديداً للشرعية الدولية. إن اهتمام المنظمة الدولية بالعمليات الانتخابية الداخلية يزداد حجماً يوماً بعد

يوم ويترجم ذلك في الممارسة العملية وعلى مستوى القواعد القانونية في الوقت نفسه[1]. وقد وعدت الجمعية العامة بإجراء انتخابات حرة في بعض الدول من أجل حل الصراعات الداخلية التي تمزقها منذ سنوات طويلة. كما هو الحال مثلاً في نيكاراغوا أو في ناميبيا 1990. لقد ساهمت الأمم المتحدة بصورة جادة في تنظيم ومراقبة مسار العمليات الانتخابية في هذه الدول وكذلك في هاييتي في العام نفسه. وفي الإطار نفسه كانت العمليات التي تمت في كمبوديا وإن استخدمت الأمم المتحدة فيها قوى عسكرية ومدنية هائلة. والقرار الصادر في 16 نوفمبر 1989 بخصوص كمبوديا تحديداً:

«يؤكد على أن الشعب الكمبودي ينبغي له أن يستطيع ممارسة حقه، الذي لا يجوز التصرف فيه، في تقرير مصيره بطريق الانتخابات الحرة والشريفة والديمقراطية، تتم تحت إشراف دولي».

لا ينبغي التعامل مع هذه الحالات على قدم المساواة. ففي حالتي ناميبيا وكمبوديا نجد أنفسنا أمام أوضاع تقليدية لممارسة حق تقرير المصير لأنها شعوب كانت قد خضعت لسيطرة أجنبية. وهذه

---

(1) التقرير المقدم من بطرس غالي حول نشاط الأمم المتحدة في 1992 يعرض المساعدات الانتخابية التي قدمتها المنظمة خلال ذلك العام للبلاد الآتية: البانيا، الكونغو، السلفادور، اثيوبيا، غينيا، غويانا، ليبريا، مدغشقر، مالي، رواندا، توغو.

الأوضاع هي التي تعرضنا لها فيما سبق. ولكن الوضع يختلف بالنسبة لنيكاراغوا ويختلف أكثر بالنسبة لهاييتي حيث نجد أنفسنا بوضوح خارج كل فرضية لتقرير المصير بالمعنى التقليدي. إن اشتراك الأمم المتحدة في مراقبة الانتخابات في هاييتي (بواسطة عمليات الأمم المتحدة لمراقبة الانتخابات في هاييتي). وكذلك أيضاً رد فعل المنظمة الدولية بعد الانقلاب الأخير في هاييتي في سبتمبر 1991 لهما أهمية خاصة. عند حدوث هذه الأحداث أصدر الأمين العام تصريحاً جاء فيه أنه «يدين بشدة الأحداث الخطيرة» التي حدثت في البلاد ويصفها بأنها إطاحة بالعنف بالسلطة الشرعية الديمقراطية في البلاد» ولكن مجلس الأمن لم يصدر قراراً بهذا المعنى بسبب مواقف بعض أعضائه. إلا أن التصريح المذكور يمثل سابقة حيث يقوم رئيس هيئة في الأمم المتحدة بتوصيف سلطة ما أنها «شرعية». هذه الشرعية تنبع من السمة الديمقراطية للانتخابات التي جاءت بالرئيس أريستيد إلى السلطة، هذه السمة التي يجوز لمنظمة الأمم المتحدة أن تشدد عليها خاصة وأنها هي التي أشرفت على سلامة العملية الانتخابية.

لقد تمّ تحويل المسألة إلى الجمعية العامة التي أصدرت في 11 أكتوبر 1991 قراراً بالإجماع تعلن فيه أنه:

«المنظمة واعية بأنه طبقاً لميثاق الأمم المتحدة فإنها تعلن تصميمها على تطوير وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع وأن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعلن أن (إرادة الشعب هي

أساس قيادة السلطات العامة)».

وبناء عليه فإنها:

«1 ـ تدين بشدة محاولة الإطاحة غير الشرعية برئيس هايتي المنتخب كما تدين استخدام العنف، والقهر العسكري وانتهاك حقوق الإنسان في هذا البلد.
2 ـ تعلن أنها لن تقبل أي كيان ينبع من هذا الوضع غير الشرعي وتقتضي في الحال إعادة الحكومة الشرعية للرئيس چان باتيست أريستيد وكذلك العودة لتطبيق الدستور الوطني واحترام حقوق الإنسان في هايتي [...]».

لقد عادت الجمعية العامة وأكدت على هذا الموقف في 17 ديسمبر 1991 معلنة أنها «قلقها تجاه الأحداث الخطيرة التي حدثت في هايتي في 29 سبتمبر 1991 التي سببت انقطاعاً مفاجئاً وعنيفاً في المسار الديمقراطي في هذا البلد». وتدين بشدة «الإطاحة بالرئيس المنتخب دستورياً في هذا البلد جان باتيست أريستيد». هذه القرارات تعتبر أساسية لأنها تشكل أول مناسبة يمثل فيها انقلاباً عسكرياً عملاً معارضاً للقانون الدولي وعلى الأخص لحقوق الفرد. يمكننا إذن أن نعتبر أن هناك تفسيراً جديداً للاعلان العالمي لحقوق الإنسان قد بدأ في الظهور؛ بناءً عليه تأخذ «سلطة الشعب» كقاعدة للسلطة العامة أهمية كبرى وتمنع إبطال نتائج انتخابات تمت بحرية وبطريقة قانونية.

وعلى المنوال نفسه نجد الملحق (5) لاتفاقية باريس في 23

أكتوبر 1991 من أجل تصفية سياسية شاملة للصراع في كمبوديا والتي تمت صياغتها في إطار مختلف عن منظمة الأمم المتحدة. ينص الملحق على المبادىء الأساسية التي ينبغي أن يتبناها دستور هذه الدولة في مجال حماية حقوق الأفراد. وبما أن الدستور الجديد يقر هذه المبادىء «من أجل المستقبل» فهو بالتالي يستهدف وضعاً لا ينضوي تحت التصورات التقليدية لحق تقرير المصير، وهذا على العكس من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي سبق ذكره. إذ سيضمن الدستور احترام الحقوق الأساسية للفرد وينص على:

«إن كمبوديا تطبق نظام الديمقراطية الليبرالية، القائمة على التعددية وتشرع في إقامة انتخابات دورية وحقيقية يكون فيها الحق في الانتخاب والحق في الترشيح بالاقتراع العام متساو. وتحدد في أن يتم الانتخاب بالتصويت السري مع الالتزام بأن تسمح العمليات الانتخابية بشكل كامل وبطريقة منصفة للجميع بأن ينتظموا ويشاركوا في المسيرة الانتخابية».

يتعلق الأمر هنا بمبادىء محددة من شأنها أن تدير الانتخابات في كمبوديا. ولكن هذا الاعلان يكتسب أهمية لأننا نجد في اتفاقية دولية يوقع عليها، إلى جانب كمبوديا عشرون طرفاً آخر من طبائع مختلفة، مثل استراليا وبروناي والصين والولايات المتحدة والهند واندونيسيا واليابان والفيليبين وتايلاند والاتحاد السوفياتي وفيتنام.

ولكن من الصعب أن نعمم نموذجاً للانتخابات انطلاقاً من حالات خاصة تحتل فيها الاعتبارات السياسية المؤقتة الأولوية. كما

أن الدول تبدو أكثر حذراً عندما يتعلق الأمر نظرياً بتحديد الإجراءات الانتخابية التي ينبغي تبنيها باعتبارها نظرية وعامة. وتؤكد الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة من خلال القرار 137/46 الصادر في 17 ديسمبر 1991 حول «تدعيم فاعلية مبدأ الانتخابات الدورية والشريفة» على «أهمية الاعلان العالمي لحقوق الإنسان وللعهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، وهما الوثيقتان اللتان تنصان على أن تقوم سيادة السلطات العامة على إرادة الشعب كما تعبر عن نفسها في انتخابات دورية وشريفة». كما تشدد أيضاً على اقتناعها أن الانتخابات الدورية والشريفة تمثل عنصراً ضرورياً ولا غنى عنه للجهود المبذولة لحماية الحقوق ومصالح المواطنين، وكما تظهر لنا الخبرة العملية فإن اشتراك كل فرد في إدارة شؤون بلاده هو عامل هام لاستمتاع الجميع فعلياً بأكبر قدر من حقوق الإنسان الأخرى والحريات الأساسية بما فيها الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويعلن أنه لتحديد إرادة الشعب فإن نظام الانتخابات الذي يعطي لجميع المواطنين الفرصة المتساوية في أن يصبحوا مرشحين وأن يدافعوا عن آرائهم السياسية [. . .] كما ينص على ذلك الدستور والتشريع الوطني.

إن الأمثلة التي تعرضنا لها بالتفصيل توضح بما فيه الكفاية التركيز الذي تمّ منذ وقت قريب على فكرة الشرعية الديمقراطية في مجال حقوق الناس. بلا شك أن هذا يمثل في الواقع تجسيداً للمبادىء المنادى بها والتي شدد عليها التشريع القانوني منذ سنوات.

وواقع أن هذا التشديد القانوني يتأكد أكثر فأكثر هو أمر ملحوظ ويشهد على إجماع دولي هام حول حماية بعض الحقوق الجوهرية. ورغم كل ذلك فالعقبات في وجه الاعتراف بالحق في الانتخابات الحرة لم تختف بعد بصورة كلية.

تحفظات قائمة

إن اختيار النصوص الصادرة من قبل الهيئات المختلفة للأمم المتحدة والمتعلقة بالحق في الانتخابات الحرة يظهر أن السمة الإجبارية لهذه النصوص تُترك بلا أدنى شك من قبل المجتمع الدولي بحرية تصرف أكيدة. ويذكرنا بتعليق أحد المؤلفين الذي لاحظ بشأن فكرة الاقتراع العام في الشؤون الداخلية:

> «في مجالنا لا شيء يكتسب بصورة مسبقة. في الوقت الذي ينضم فيه منظور التمثيل إلى الخطاب السياسي في البحث عن اقتراع عام، متساوٍ ومخلص، يقوم القانون الوضعي باستخدام كنوز من الذكاء في البحث عن استثناءات من المبدأ».

وهكذا فإذا كانت فكرة «الانتخابات الحرة» قد أصبحت أكثر تحديدا بشكل ما، إلاّ أننا ما زلنا بعيدين عن صياغة دقيقة لنموذج قائم على التعددية. من جهة أخرى يهتم القرار 150/45 المذكور سالفاً بتذكيرنا بأنه «لا يوجد نظام سياسي ولا أي منهج انتخابي يمكن أن يلائم كل الأمم وكل الشعوب في وقت واحد» هذا في الوقت الذي صدر قرار آخر في اليوم نفسه بعنوان «احترام مبدأ

السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة فيما يخص نظام الانتخابات» ويؤكد هذا القرار على أنه «لا يوجد نظام سياسي واحد ولا نموذج واحد للعملية الانتخابية تلائم كل الأمم وكل الشعوب وأن النظم السياسية والطرق الانتخابية تكون مشروطة بعوامل تاريخية وسياسية وثقافية ودينية».

وقد أكدت الجمعية العامة على هذا القرار بقرار آخر صدر في 17 ديسمبر 1991 يحمل العنوان نفسه وقد اعتبر هذا القرار، بعد أن استشهد بالمادة/ 2 فقرة 7/ من الميثاق أن مبادىء السيادة الوطنية وعدم التدخل ينبغي لها أن تحترم أثناء انعقاد الانتخابات، وذكر الحيثية الموجودة في القرار 150/45 المذكورة سالفاً. وتعتبر الجمعية العامة أنه:

«ليس من الضروري دائماً أن تقوم منظمة الأمم المتحدة بمساعدة انتخابات الدول الأعضاء، سوى في ظروف خاصة، مثلاً في حالة خروج من السلطة الاستعمارية أو في إطار عملية سلام إقليمي أو دولي بناء على طلب بعض دول ذات سيادة على قاعدة من القرارات الصادرة من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة في كل حالة على حدة. وباحترام تام لمبادىء السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة».

«وتطلب الجمعية العامة إلى كل الدول أن تحترم مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول والحق سيادة الشعوب الذي بمقتضاه يحددون نظامهم السياسي

> والاقتصادي والاجتماعي».
>
> و «تطلب من لجنة حقوق الإنسان أن تعطي الأولوية، في جلستها رقم (48)، إلى اختبار العوامل الأساسية التي تفسر احترام مبدأ السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول فيما يتعلق بنظمهم الانتخابية وأن ترسل تقريراً للجمعية العامة بذلك [. . .]».

وفي هذا الخصوص رفض الأمين العام خلال السنتين الماضيتين طلبات قدمتها كل من رومانيا وزامبيا وليسوتو. فيما يتعلق بالدولتين الأخيرتين كان سبب الرفض هو أنه لا يشعر باختصاصه، وذلك لغياب الشروط الخاصة ـ كوجود وضع يهدد السلام والأمن الدوليين على سبيل المثال ـ في تنظيم الإشراف على الانتخابات في داخل دولة ذات سيادة.

إن قراءة هذه القرارات تظهر بأن خروج العمليات الانتخابية من المجال المخصص للدولة هو أمر بعيد المنال، من حيث المبدأ على أي حال. إن القرار 137/46 الذي كان يستهدف هو أيضاً «تدعيم فعالية مبدأ الانتخابات الحرة والشريفة» والصادر في اليوم نفسه يبين طول الطريق الذي في هذا الصدد. تؤكد الجمعية العامة في هذا القرار:

> «أن الاعلان العالمي لحقوق الإنسان [. . .] ينص على أن كل شخص له الحق في أن يأخذ نصيباً في إدارة الشؤون العامة لبلاده، [. . .] وأن تكون إرادة الشعب هي أساس سيادة السلطات العامة، وأن تعبر هذه

الإرادة عن نفسها بانتخابات شريفة تتم بشكل دوري، بالاقتراع العام والمتساوي وبالتصويت السري أو تبعاً لنظام مشابه يضمن حرية التصويت».

في القرار نفسه تعتبر الجمعية العامة مرة أخرى أيضاً أن لا يوجد منهج انتخابي يلائم كل الأمم وأن:

«الجهود المبذولة بواسطة المجتمع الدولي لكي تقوي فعالية مبدأ الانتخابات الحرة والشريفة لا ينبغي لها أن تهين الحق السيادي لكل دولة في اختيار وتطبيق تبعاً لإرادة شعبها، نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية سواء كانت هذه النظم تتفق مع ما تفضله دول أخرى أم لا».

وبالطريقة نفسها اتسم سلوك منظمة الأمم المتحدة بالغموض. كما لاحظ ذلك البروفسور سالمون أثناء أزمة الخليج، أن مجلس الأمن وصف حكام الكويت، الذين كانوا يمارسون سلطة بطريقة لا تتفق إلا قليلاً جداً مع معايير الديمقراطية الليبرالية بـ«الحكومة الشرعية» لهذه الدولة (قرارات 662 و665 سنة 1991).

من الصعب إذن أن نقول رأياً نهائياً بصورة حاسمة فيما يخص عملية خلق جذور فعليّة في الانتخابات الحرة داخل القانون الدولي. ولا يمكن للسوابق التي درسناها سلفاً أن تشكل وحدها ممارسة كافية لإظهار الاتفاق بين الدول. ينبغي الاستناد على أمثلة أخرى مشابهة لكي نصل إلى رأي نهائي. بهذا الخصوص يمكن أن نذكر بالطابع السياسي البارز في قرارات الجمعية العامة التي توجهها

إلى دولة بعينها: ويكون إصدارها أمراً تقرره الظروف الخاصة ولكن لا يصلح كثيراً للتعميم.

هذه النماذج تبين الخاصية التطورية لمحتوى حقوق الفرد على المستوى الدولي والتقليص المتواصل تقريباً لمساحة المجال المخصص للدول. ولكن في هذه الساحة تكون إقامة نظام عالمي جديد ذي مصداقية يتضمن تعميم احترام هذا الحق في الانتخابات الحرة واختفاء التسامح الذي أظهره بعض «أبطال الديمقراطية» تجاه النظم المتسلطة التي تقام أحياناً في «الفناء الخلفي»... ولا حاجة بنا في هذا المجال أن نذكر بالآراء التي عبرت عنها جين كيركباتريك التي كانت خلال سنوات الثمانينات ممثلة الولايات المتحدة في مجلس الأمن عندما أعلنت عن أسفها لأن يترك السلطة قادة مثل الرئيس سوموزا من نيكاراغوا وشاه إيران. والتي وصفتهما بـ«مستبدين معتدلين ومنفتحين على المصالح الأميركية»، رغم الغياب الواضح للديمقراطية في هذه النظم. ألم تظهر الدول الغربية في خريف 1992 الوداعة نفسها تجاه منظمة المعارضة المسلحة الأنغولية «اليونيتا» التي بدلاً من أن تقبل الحكم النابع من أول انتخابات منظمة بإشراف الأمم المتحدة منذ استقلال انغولا والذي جاء لصالح الحكومة القائمة وبرفض هذا الحكم، انطلقت من جديد الحرب الأهلية في البلاد. يمكننا أن نتخيل أن رد فعل الدول الغربية كان سيختلف لو أن الساندينيين كانوا قد قرروا رفض قبول نتائج الانتخابات في نيكاراغوا عام 1990... من البديهي أيضاً أن مراقبة العمليات الانتخابية لا يمكن أن يتم إلا بناءً على طلب الدولة التي

على الأرض التي يتم فيها الانتخاب وأن لا تستخدم هذه العملية كذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة.

إذا كان هناك ما يدعو للسرور لما أحرزته حقوق الفرد من تقدم ملحوظ قادته، من اللائق رغم ذلك أن لا نترك أنفسنا ننساق لرؤية شديدة التفاؤل لهذا التقدم وذلك لسببين:

من جانب: حرية الانتخابات يمكن أن تكون شكلية وتترك في الظل غياب سلطة واقعية للمنتخبين. وهو ما لاحظه مؤلف أميركي:

«تحكم إدارة ريغان على بلد ما بأنه ديمقراطي عندما يمتلك حكومة وصلت إلى الحكم عن طريق انتخابات حرة ومنصفة بشكل معقول».

إن مفهوم الديمقراطية المتمحور حول الانتخابات [...] يجهل المسألة الهامة الخاصة بدرجة السلطة الواقعية التي تكون لحكومة منتخبة ـ وهي أن نعرف، على سبيل المثال، ما إذا كانت سلطة هذه الحكومة المنتخبة محدودة في الواقع العملي بتدخل العسكريين، أو النخبة الاقتصادية أو قطاع آخر من السلطة. علاوة على أن هذ المفهوم لا يأخذ بعين الاعتبار مسألة أنماط ودرجات المشاركة السياسية الموجودة في هذا البلد...».

من جانب آخر: فإن مفهوم الديمقراطية لا يمكن أن يتقلص إلى مجرد الالتزام بإجراء انتخابات دورية ولكن يتطلب أشكالاً أخرى من مشاركة المواطن في ممارسة السلطة وكذلك حماية الحقوق الأخرى للفرد. إذا كانت إقامة النظم الديمقراطية حقاً تشكل بالتأكيد ضمانة هامة لاحترام حقوق الفرد ينبغي أن نذكر كما قال القاضي ڤالتيكوس أن «وجود نظام ديمقراطي يمكن أن لا يكفي لضمان

حقوق الإنسان كاملة» وأن الكفاح من أجل تحسين الحقوق الاقتصادية، والثقافية والاجتماعية ينبغي له الآن أن يظل قائماً في داخل المجتمعات الديمقراطية. إن تقليص «الالزام الديمقراطي» بعقد انتخابات حرة وقانونية شكلاً. يحمل خطر تفريغ هذا الالزام من معناه. كما يشير إلى ذلك الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره حول تقوية مبدأ الانتخابات الدورية والشريفة:

«الانتخابات في حد ذاتها ليست هي علامة الديمقراطية، كما أنها لا تكفي لإقامة هذه الديمقراطية. إنها ليست غاية ولكن مجرد مرحلة، وإن تكن هامة، بل وجوهرية، على الطريق الذي يقود إلى دمقرطة المجتمعات وتطبيق حق الاشتراك في إدارة الشؤون العامة للبلاد. والتي نصت عليها القوانين الأساسية الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. سيكون من المؤسف أن نخلط بين الغاية والوسيلة وننسى أن الديمقراطية تعني ما هو أكثر من مجرد أن نعبر عن صوتنا بصورة دورية، وتنطبق على مجمل عمليات مشاركة المواطنين في الحياة السياسية لبلادهم»[1].

---

(1) إن الأمين العام الجديد للأمم المتحدة بطرس غالي في تقريره للمنظمة عن عام 1992 قد أقر فيما يخصه وأكثر من مرة، على الروابط التي تجمع بين التنمية والديمقراطية. مؤكداً على سبيل المثال أن «البؤس لا يمكن أن يكون الأرض الموعودة للديمقراطية» كما يشير أيضاً في التقرير نفسه إلى حالة «المشاركة السياسية الدولية».

نحو قانون جديد للأقليات

باتريك هرمان
إيريك روماكل

كم يكون عدد الدول من بين 180 دولة تشكل المجتمع الدولي، كم يكون عدد الدول التي تتمتع بتجانس عرقي ولغوي وديني إلى درجة لا يكون فيها أي أقلية تحت تشريعها؟ خمس دول؟ عشر؟ ربما اثنتي عشرة؟ من البلجيك الناطقين بالالمانية إلى التامول في سريلانكا، من الباسك إلى التشتش - إنغوسن في القوقاز، ومن الالمان المتكلمين باللغة الدانماركية من سيلسڤيج إلى الروهانجايا في برمانيا. يمكننا أن نعدد المئات من المجموعات الإنسانية التي تنتمي لدولة تختلف فيها عن أغلبية السكان سواء نتيجة لأصولهم القومية أو العرقية أو الدينية أو اللغوية. بل إنهم أكثر لو أخذنا في حسابنا - وكيف لا وجائزة نوبل قد أعطيت لريجوبيرتا ميتشو؟ - كل الشعوب الأصلية: الهنود القارات الأميركية الثلاث والانغوروتس في الفيليبين والماوري، واللابون والبوشيمان. . .

إن مشاكل الأقليات لا تخص دول الكتلة الشرقية القديمة وحدها، ولكن نتيجة للوضع الخاص لهذه البلاد في هذه المنطقة من العالم جاء تطور قواعد القانون الدولي التي تنظم هذا المجال. على

الرغم من وجود بعض النصوص الخاصة بحماية الأقليات سالفاً إلاّ أنه من المعروف أن قانون الأقليات قد عرف النور مع حماية بعض المجموعات العرقية ـ وبالذات يونان وأتراك ـ في بلغاريا وصربيا ورومانيا ومونتنيجرو. ونظمت هذه الحماية اتفاقية برلين في 1878 بعد الحرب العالمية. وتفكك امبراطوريتين مركزيتين. وأيضاً كان من أجل تصفية الحالة الخاصة بأوروبا الشرقية والبلقان أن قامت عصبة الأمم ببلورة نظام ملزم لحماية الأقليات.

نظام عصبة الأمم:

شهد مؤتمر السلام في باريس 1919 - 1920 نشأة أو توسع خمس دول (بولندا وتشيكوسلوفاكيا ورومانيا واليونان ومملكة الصرب والكروات والسلاف) وتتعهد هذه الدول أمام القوى المنتصرة أن تحمي عديداً من الأقليات التي تقيم على أراضيها. وهناك بعض النصوص الأخرى التي تتعلق بالنمسا والمجر وبلغاريا وتركيا والمانيا، والعراق في 1930، تحتوي على توصيات متشابهة. وأخيراً قامت البانيا وفنلندا ودول البلطيق باعلان من جانبها يلتزم بحماية الأقليات أمام مجلس عصبة الأمم وذلك لكي يمكنها الانضمام. سوف تقوم عصبة الأمم بعد ذلك بتطوير نظام يستوعب هذه الاتفاقية المختلفة تبيح أسلوب اللجوء إلى الشكوى يمكنها أن تؤدي إلى إصدار المجلس لقرار يتضمن جزاءات ضد الدولة المخالفة. وقد اختصت محكمة العدل الدولية الدائمة بأن تبدي حكمها بناء على طلب دول عضو بالمجلس ويكون رأيها استشارياً في كل الخلافات

ذات الطابع القانوني والتي تجد أصولها في هذه الاتفاقيات.

وفي 6 إبريل 1935، في القضية الخاصة بمدارس الأقليات في البانيا أصدرت محكمة العدل الدولية الدائمة رأيها محددة ما هو مضمون حماية الأقليات التي تنظمها عصبة الأمم:

«إن الفكرة التي تعتبر أصل اتفاقيات حماية الأقليات هي أن نضمن لمجموعات اجتماعية مندمجة في دولة يكون سكانها من عنصر أو لغة أو دين مختلفة عنهم إمكانية أن يتواجدوا بطريقة سلمية وأن يتعايشوا مع هؤلاء السكان، مع احتفاظهم بالخصائص التي تميزهم عن الأغلبية وأن يقوموا بتغطية ما يترتب على ذلك من اقتضاءات.

للوصول إلى هذا الهدف هناك شيئان يعتبران ضروريين ونصت عليهما الاتفاقيات المذكورة.

أولاً: التأكد من أن المواطنين المنتمين إلى الأقليات من حيث العنصر أو الدين أو اللغة يعيشون على قدم المساواة، في جميع النواحي، مع المواطنين الآخرين في الدولة.

ثانياً: أن يسمح لمجموعات الأقليات بوسائل ملائمة للحفاظ على خصائصهم العرقية أو التراثية أو ما يتصل بالمظهر القومي.

هذان الشيئان مرتبطان بشدة لأنه لا يمكن أن

تكون هناك مساواة بين الأغلبية والأقلية إذا حرمت الأقلية من مؤسساتها الخاصة الأمر الذي يجعلها مضطرة لأن تتخلى عمّا يشكل جوهر حياتها كأقلية».

وجـدت الـدول التـي يعنيهـا هـذا الالـزام الإلتـزام (bimane) بحماية الأقليات في الحرب العالمية الثانية فرصة لتتحرر من عائق كبير في وجه سيادتها. وسوف تساعدها في ذلك الأمم المتحدة حيث سعت الدول الأعضاء المؤسسة ـ والتي كانت غير راغبة في أن يمتد هذا النظام إلى سيادتها ـ أن تكبح جماح هذا المسار لكي تتفادى تدعيم هذا البناء الهش الذي حاولت عصبة الأمم إنشاءه. وقد عزمت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها 217/(111) في 1947 أن لا تتعرض للمسألة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي كانت بصدد صياغته. وفي 1950 صرحت الأمانة العامة للأمم المتحدة، في تقرير لها حول الاتفاقيات الخاصة بالأقليات والصادرة في ظل عصبة الأمم، أن هذه الاتفاقيات قد عفا عليها الزمن وتعتبر باطلة طبقاً للقاعدة في القانون الدولي التي ترى أن صلاحية أي اتفاقية تنتهي إذا حصل تغيير أساسي في الظروف التي كانت موجودة أثناء عقد الاتفاقية. وأخيراً في 1954 وكانت اللجنة الفرعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، المكلفة بمكافحة كافة أشكال التمييز وحماية الأقليات، قد وجدت نفسها، نتيجة للعداوة بين الدول، ممنوعة من معالجة المسألة بشكل آخر مختلف عن زاوية عدم التمييز. بل إن هذه اللجنة كانت مهددة بالحل في عام 1950 بسبب تطرقها إلى الأقليات.

رغم كل هذا لن ينسى القانون الدولي الأقليات كلية وسيعتني في أعقاب الحرب مباشرة بمجموعة من القواعد التي تتعلق بالموضوع بشكل مباشر أو غير مباشر. هكذا منذ بداية تشكل كلٍ من منظمة الأمم المتحدة ومؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا وجب عليهما التعرض للموضوع. وفي السنوات الأخيرة تطور قانون الأقليات بصورة متسارعة وذلك بفضل الصراعات في العراق وفي أعالي الكراباخ ويوغوسلافيا وبوجه أعم في تأجج التوترات داخل الكتلة السوفياتية السابقة. كرست الأمم المتحدة وكذلك مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا للمسألة نشاطاً متزايداً. وسوف نتعرض في المقال الحالي لأعمال هاتين الهيئتين:

1- الأمم المتحدة وحقوق الأقليات العرقية والدينية واللغوية

باتريك هرمان

إن إقامة مجموعة إيديولوجية موحدة في أوروبا الشرقية والبلقان قادرة على أن تكبح مطالب الأقليات غير المحدودة، قد سمحت للأمم المتحدة أن توفر جهودها فيما يخص إصدار قانون جماعي للأقليات. وقد تطورت حقوق الأقليات لوقت طويل تحت بند حظر التمييز ثم بعد ذلك بصورة أوسع تحت بند الحقوق الفردية للشخص. ولكن فكرة حماية، ليس أعضاء الأقلية، ولكن حماية الأقليات نفسها كما كان الأمر في عهد عصبة الأمم قد بدأت ترى النور في السنوات الأخيرة. إن تطوير حق الأقليات في اتجاه الاعتراف بحق جماعي في الحماية وفي تنيمة الخصائص الاقتصادية والثقافية والاجتماعية لهذه المجموعات هو أمر يبعث على الرضا من الناحية الأخلاقية، ولكنه يمثل مكمن الخطر الذي يهدد تماسك الدولة نفسها وبالتالي يهدد السلام والأمن في بعض مناطق العالم. إن استهداف حماية الأقليات الذي يتبناه من دون شك النظام العالمي الجديد ينبغي التعامل معه بحذر شديد وإلاّ فإن ذلك قد يقود إلى إشعال صراعات عديدة تشمل الأقليات ويؤدي بالتالي إلى نتيجة عكس الأهداف المنشودة.

1945 - 1960: حظر التمييز أو الحماية الضمنية للأقليات

تنص المادة 68 في ميثاق الأمم المتحدة على أن المجلس

الاقتصادي والاجتماعي لهيئة الأمم يشكل «لجنة من أجل تقدم حقوق الإنسان». وعندما تشكلت هذه اللجنة في عام 1946 كان من المفترض أن تضم لجنتين فرعيتين: الأولى خاصة بحماية الأقليات والثانية خاصة بمكافحة أشكال التمييز. ولكن رأى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن الموضوعين مترابطان. ولذا فقد سمح بتشكيل لجنة واحدة. بالفعل، في هذه الفترة كان الكثيرون مثل اليانور روزفلت يرون أنه: «لو احترمنا الحقوق الفردية للإنسان فلن يكون هناك حاجة للمطالبة بحقوق للأقليات». ومنذ هذه اللحظة يكون حظر التمييز هو الشرط الضروري والكافي لحماية المجموعات العرقية والدينية واللغوية.

وهكذا أصبح عدم التمييز، الذي كان يشكل أحد وجهي قانون الأقليات في عهد عصبة الأمم، أحد المبادىء العامة لحقوق الفرد منذ إصدار ميثاق الأمم المتحدة في مؤتمر سان فرانسيسكو. بالإضافة إلى الميثاق (مادة (1) فقرة (3) وفقرة (55) يشكل منع الإجراءات التمييزية موضوع المادة (2) في الاعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) وفي المعاهدتين المرتبطتين بحقوق الإنسان (1989). كما نجده أيضاً في ديباجة دستور منظمة العمل الدولية تحت صيغة مبدأ «للعمل المتساوي أجر متساوٍ».

وهناك بعض النصوص الصادرة تحت راية منظمة الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية واليونسكو تحظر، من جانب، بعض أشكال التمييز ومن جانب آخر، التمييز.

في بعض المجالات: الاتفاق الدولي للقضاء على كافة أشكال التميز العنصري (1965) إعلان عن العنصرية والأحكام المسبقة العنصرية (اليونسكو 1978) الإعلان حول القضاء على كافة أشكال التعصب والتمييز القائمة على الدين أو الاعتقاد (1981)، الاتفاق الخاص بالكفاح ضد التمييز في مجال التعليم (اليونسكو 1960) والاتفاق رقم (111) الذي يتعلق بالتمييز في مجال العمل والمهنة (منظمة العمل الدولية 1958).

في إطار الاتفاقية الخاصة بالتمييز العنصري يمكن للأفراد أو المجموعات التي تعتبر ضحية لانتهاك أحد الحقوق المنصوص عليها بها، أن يكتبوا إلى لجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز العنصري والتي من صلاحيتها تلقي شكاواهم. وتمّ تدعيم الاتفاقية حول التعليم - وهو مجال هام في مسألة الأقليات - بواسطة قرار من مجلس اليونسكو يسمح عن طريق لجنة الإعلام - المكونة من شخصيات مادية ومعنوية في 1962، بتشكيل بروتوكول يعقد لجنة للمصالحة والتوسط لكي تتقبل شكاوى الدول.

وكجميع اتفاقيات منظمة العمل الدولية تسمح الاتفاقية (111) لمن يعتبرون أنفسهم ضحايا بتقديم شكاوى والتماسات وتقارير وتوصيات تؤدي، إذا اقتضى الأمر، إلى فرض عقوبات على الدول الأعضاء.

هذا معناه أن تناول مسألة حقوق الأقليات من زاوية عدم التمييز وحقوق الفرد فحسب، (والتي تمّ التركيز عليها لكي لا تشارك

الدول، في المجال المخصص لها والذي تحرص عليه بغيرة شديدة) لا يحلُّ سوى نصف المشكلة كما يرى نجوين كوك دنيه. ويقتضي الأمر تكملة مسألة حقوق الأقليات بنصوص تحميها لكي نتجنب إفراط الدول وتفريطها باسم حقوقها السيادية. ولهذه الغاية تمّ إصدار اتفاقية 1948 للوقاية من منع جريمة الإبادة الجماعية والتي تنص على:

«المادة الأولى:
تقر الأطراف الموقعة أن الإبادة الجماعية سواء ارتكبت في حالة السلم أو في حالة الحرب، هي جريمة ضد حق الناس، وتلتزم بمنعها وبعقاب مرتكبيها.
المادة الثانية:
في هذه الوثيقة، يشمل مصطلح الإبادة الجماعية كل عمل يقصد به، أن يدمر كلياً أو جزئياً مجموعة وطنية أو عرقية أو عنصرية أو دينية باعتبارها كذلك».

وفيما يخص المسار القانوني تظل محكمة العقوبات الدولية التي تشير إليها النقطة الثانية في هذه الاتفاقية أحد أهم الهيئات المختصة على مستوى القانون الدولي.

1960 - 1976 المادة (27) من العهد الدولي الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية أو عودة مسألة حقوق الأقليات في إطار حق الأفراد

يعطي ميثاق الأمم المتحدة للشعوب الحق الجماعي في تقرير مصيرها. وفي عام 1960 تؤكد الجمعية العامة بحسم هذا الحق في

القرارين (1514 و 1541) ولكنها تقصره على الشعوب المستعمرة، مستبعدة بذلك أولئك الذين لا تنفصل أراضيهم عن باقي أراضي الدولة. هذه العبارة تغلق في وجه الأقليات ـ التي تبقى من حيث المبدأ داخل الدول ـ باب الحق في تقرير المصير. ما إن تستأصل فرضية الانفصال الشرعي للجماعات العرقية والدينية واللغوية، حتى يفقد الوضع الذي يكمن في إدانة أي إحالة إلى موضوع الأقليات، في قانون الأمم المتحدة، معناه. لأنه بالتلويح بشبح الانفصال استطاعت الدول أن تعارض الحماية الدولية للأقليات.

إن إعلان اليونسكو حول مبادىء التعاون الثقافي الدولية ينادي في 1966 بأن تعتبر كل ثقافة جزءاً من تراث الإنسانية العام، ولها قيمة ينبغي احترامها والحفاظ عليها وأن يسمح لها بالتطور. وفي ديسمبر كانون الثاني من العام نفسه تصدر الجمعية العامة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي تمّ تحرير مادته (27) على هذا النحو:

«في الدول التي توجد فيها أقليات عرقية أو دينية أو لغوية، لا ينبغي أن يحرم الأشخاص الذين ينتسبون لهذه الأقليات من الحق في أن يكون لهم ـ بالاشتراك مع باقي أعضاء الجماعة ـ حياتهم الثقافية ومعتقداتهم الدينية واستخدام لغتهم».

من البديهي أن هذه المادة لا تقر بالحق الجماعي للأقليات، إلاّ أن التعبير «بالاشتراك مع باقي أعضاء الجماعة» يمكن أن يعتبر خطوة في هذا الاتجاه. انما لا تفرض على الدول التزامات بأن تتخذ

إجراءات إيجابية تساعد على استمرارية الجماعات العرقية أو الدينية أو اللغوية التي تعيش على أراضيها. إن الدول مطالبة «بأن لا تحرم من الحق» حسب هذه المادة.

بناءً على ذلك تكون المادة (27) أقل من الاعلان العالمي لحقوق الشعوب وهو نص غير حكومي صادر في الجزائر في 4 يوليو 1976 بعد صدور العهد ببضعة أسابيع.

«مادة 19:

حقوق الأقليات. إن الأقلية داخل دولة لها الحق في احترام هويتها وتقاليدها ولغتها وتراثها الثقافي.

مادة 20:

ينبغي لأعضاء الأقلية أن يستمتعوا وبلا تمييز بالحقوق نفسها الممنوحة للمواطنين الآخرين في الدولة وأن يشاركوا على قدم المساواة في الحياة العامة.

مادة 21:

إن ممارسة هذه الحقوق ينبغي أن تتم في إطار احترام المصالح الشرعية للمجتمع ككل. وأن لا تسمح بتهديد تمامية أراضي الدولة ووحدتها السياسية في حالة ما إذا كانت هذه الدولة تحترم المبادىء المعلنة في هذا الاتفاق».

وعلى أي حال يمكننا أن نعتبر المادة (27) تقدماً هاماً في مجال حماية الأقليات على الأقل بإدخالها المفهوم في القانون

المستخدم. إن الحقوق المعترف بها تشكل الشروط الدنيا للاستمرارية الثقافية للمجموعات الأقلية: أن يعيشوا ثقافتهم بصورة علنية ويمارسوا معتقداتهم الدينية ويتكلموا لغتهم علناً، ويدرسوها جيلاً بعد جيل. ولكن هذا التقدم كان سيصبح شيئاً غير ذي بال لو أن العهد لم يزوَّد بنظام رقابة (مادة 40) وبإمكانية اللجوء قضائياً من جانب الدول (مادة 41) أو من جانب الأفراد (المادة الأولى من البروتوكول الاختياري) إلى لجنة حقوق الإنسان. من مشاكل هذا السبيل أنه يقتضي إمتثال (acquiescement) الدول ـ ويختلف إذن عن الموافقة (ratification) ـ ويذكرنا القرار (13/45) أن قليلاً من الدول فقط شرعت في إقرار هذا الامتثال. لو نظرنا في إطار هذه الشروط إلى قضية مثل قضية ساندرا لوفلاس في كندا نجد أن لجنة حقوق الإنسان قد أعلنت في 1981 عن عدم اتفاق القانون الكندي الخاص بالهنود مع المادة (27) لأن هذا القانون يمنع امرأة هندية من أن تعود إلى قبيلتها بعد طلاقها من شخص غير هندي. وفي قضية إيفان كيتوك بالسويد نجد أن اللجنة على العكس، بعد ملاحظاتها، لم تعتبر القانون السويدي الخاص بأقلية الساميس متعارضاً مع المادة نفسها.

لقد تمّ ترسيخ خصائص المادة (27) وآنيتها عن طريق الجمعية العامة إذ إنها في إعلانها عن حقوق الأطفال الصادر في 20 نوفمبر 1989 قد أصدرت المادة (3) التي تشبه كثيراً المادة (27):

«إن الطفل الذي ينتمي إلى شعب أصلي أو إلى أقلية له الحق في أن يستمتع بحياته الثقافية الخاصة وتقاليده الدينية الخاصة وبلغته الخاصة».

1976-1991: إعلان حقوق الأفراد المنتمين إلى أقليات عرقية أو دينية أو لغوية أو إمكانية الحق الجماعي للأقليات

لقد سمح إصدار العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر في 1966، إلى اللجنة الفرعية للكفاح ضد إجراءات التمييز وحماية الأقليات في الأمم المتحدة، أن تعاود أعمالها حول الأقليات. وأياً كانت مميزات المادة (27) إلاّ أنها تعاني بالفعل من غياب تعريف الأقلية. وقد تمّ تكليف أحد أعضاء اللجنة الفرعية وهو فرانشيسكو كابوتورتي في 1971 بمهمة القيام بالدراسة التي تسمح ببلورة مثل هذا التعريف. وقدم البروفسور كابوتورتي تعريفاً محدوداً بالمادة (27) وهو ما دفع اللجنة الفرعية في 1986 إلى أن تطلب إجراء تعديلات بسيطة على التعريف ويقوم بها عضو آخر هو جول ديشين. يعرف هذا العضو الأقلية كالتالي:

«مجموعة مواطنين في دولة، أقلية في العدد وفي وضع غير مسيطر في هذه الدولة، لها سمات عرقية أو دينية أو لغوية مختلفة عن أغلبية السكان، يتضامن أفرادها الواحد مع الآخر وتدفعهم ولو ضمنياً رغبة جماعية في البقاء على قيد الحياة ويطمحون في المساواة في الواقع وفي الحقوق مع الأغلبية».

رأت الهيئات المختصة في الأمم المتحدة أن لا تقر هذا التعريف لأنه من جهة أخرى يستبعد بوضوح الشعوب الأصلية لترى

بذلك الصواب في صف البروفسور كابوتورتي الذي كتب في تقريره سنة 1977 أنه «في المرحلة الحالية من باب الأوهام أن نعتقد في أنه يمكن صياغة تعريف يحظى برضا الجميع».

في هذا التقرير نفسه ينادي فرانشيسكو كابوتورتي بأنه على المستوى العالمي ـ الخاص بالعهد ـ وعلى المستوى الوطني، ينبغي إرساء وسائل فعالة لتصفية حالات الاعتداء على قانون الأقليات. كما كان يطالب بأن تقوم الجمعية العامة بإصدار إعلان عن حقوق الأفراد المنتمين لأقليات. وقد تمّ تكليف مجموعة عمل ذات تخصصات شتى في 1978 بواسطة لجنة حقوق الإنسان بصياغة هذا الاعلان انطلاقاً من مشروع يوغوسلافي. وقد وافقت مجموعة العمل على مشروع إعلان حقوق الأفراد المنتمين إلى أقليات وطنية أو عرقية أو دينية أو لغوية بعد القراءة الثانية في 1991.

في ديباجة الإعلان تقوم الجمعية العامة ـ المفترض إصدارها للإعلان ـ بتأسيس قانون على تنمية وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع من دون تمييز للعنصر أو الجنس أو الدين أو اللغة. وهو ما تحدده الجمعية العامة كأحد الأهداف الرئيسية للأمم المتحدة (بند ـ 1). وفي الديباجة أيضاً تفسر الجمعية العامة المصلحة في إصدار الإعلان ترقية وحماية الأفراد المنتمين لأقليات تساهم في الاستقرار السياسي للدول التي يعيشون فيها (بند ـ 5)، وفي تدعيم التعاون والصداقة بين الشعوب والدول (بند ـ 6)، وتؤكد على أن هذه الترقية وهذه الحماية «هما جزء لا يتجزأ من

تقدّم المجتمع في مجمله وتتم في إطار ديمقراطي قائم على سيادة القانون».

وتتبنى المادة (2) فقرة (1) من الإعلان، وبالألفاظ عينها تقريباً، مجموع الحقوق التي أقرتها المادة (27) من العهد لصالح الأقليات: أن يستمتعوا بثقافتهم الخاصة، أن ينشروا ويمارسوا معتقداتهم الدينية ويستخدموا لغتهم. ويضيف الإعلان إلى هذه الحقوق حقوقاً أخرى (المادة 2). هكذا يجد الأفراد من المنتمين للأقليات أن لهم الحق في «الاشتراك الكلي في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة». وأن «ينشئوا ويديروا روابطهم الخاصة». (مادة 2، فقرة 4) هذه القواعد ليست جديدة تماماً لأننا نجدها متضمنة في المادتين (20) و(21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لكن يمكن أن تصبح جديدة لو تمّ تفسير المادة الثالثة على انها حق في الممارسة الجماعية للحقوق المعلنة في المادة (2):

> «للأفراد المنتمين للأقليات امكانية ممارسة حقوقهم ـ وخصوصاً الحقوق المعلنة في هذا الإعلان ـ بصورة فردية وكذلك بصورة جماعية مع الأعضاء الآخرين في الجماعة».

أما الحقوق الجديدة فعلاً بصورة لا تقبل النقاش فهي الحقان المذكوران في المادة (2) وهما أولاً الحق في «أن يقيموا ويحفظوا بلا أدنى تمييز اتصالات حرة وسلمية مع أعضاء آخرين في الجماعة أو مع أشخاص ينتمون لأقليات أخرى وكذلك اتصالات خارج

الحدود مع مواطنين من دول أخرى تجمعهم روابط تخص أصلهم الوطني أو العرقي أو يجمعهم الدين أو اللغة». وثانياً: «أن يأخذوا دوراً فعلياً، على المستوى الوطني أو في حالة الاقتضاء على المستوى الإقليمي، في القرارات التي تتعلق بالأقلية التي ينتمون إليها أو الأقاليم التي يحيون فيها». ويمكننا على أي حال أن نأسف لأن هذا الحق قد أضاف له الاعلان ما يجعله معتدلاً في الكلمات التالية: «طبقاً لصيغ لا تتعارض مع التشريعات الوطنية».

ولكن التجديد الحقيقي يظل في المادة الأولى التي يمكن لها أن تشكل اتفاقاً أدنى حول حقوق الأقليات:

«1 ـ تحمي الدول الوجود والهوية القومية أو العرقية أو الثقافية أو الدينية أو اللغوية، للأقليات على أراضيها، محبذة إقامة الشروط الضرورية لترقية هذه الهوية».

2 ـ أن تصدر الدولة الإجراءات الضرورية، تشريعية وغيرها، للوصول إلى هذه الغاية.

لو تبنت الجمعية العامة بالفعل هذا الاعلان فإن هذه المادة سوف لا تجعل في إطار القانون الدولي الوضعي مسألة حماية أعضاء الأقليات من زاوية الحقوق الفردية، وإنما حماية وحق الأقليات باعتبارها مجموعات وتصبح بذلك الأقليات فئة كاملة الأهلية في القانون الدولي. ويعترف أخيراً في إطار القانون بالسمة الجمعية والعامة لظاهرة الأقليات وهو ما يعد تقدماً حاسماً.

بعد 1991: التطور الأخير للمسألة

إن التفتُّت الأخير للأنظمة الشيوعية في أوروبا الشرقية والبلقان وإحلالها بأنظمة متطرفة في الوطنية تثير (ناجورني - كراباخ ويوغوسلافيا وجيورجيا) أو تهدد بإثارة (رومانيا ومولدافيا وبلاد البلطيق. . . إلخ) صراعات مسلحة، قد جعل مسألة الأقليات مسألة ملحة. ويعتبر إصدار إعلان لجنة حقوق الإنسان حول حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات الصادر في عام 1992 دلالة كبيرة على ذلك، وكذلك القرار (1991/91) للجنة الفرعية المخصص لحماية أقليات الغجر، والدراستان اللتان قامت بهما اللجنة الفرعية لحلّ مشاكل الأقليات بطرق سلمية وبناءة على المستوى المحلي (أسبيورن آيد) والعالمي (كلير بالي). ولكن نتيجة لتهديد السلام الدولي الذي سببته الصراعات الطائفية في العراق ويوغوسلافيا فقد تولى مجلس الأمن الموضوع بدلاً من المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة.

في القرار (688) (1991) يدين مجلس الأمن: «قمع السكان المدنيين العراقيين في أماكن متعددة في العراق بما فيها مؤخراً مقاطعة السكان الأكراد». إن الاضطهاد والتمييز الذي وقعت ضحيته بعض المجموعات من السكان العراقيين يشكل جوهر قرار مجلس الأمن في 11 مارس 1992. إن الإجراءات التي تتم في العراق سواء في الشمال (إمدادات) أو في الجنوب (مراقبة) تقوم في جزء منها على حسب ما يدعي المنادون بها على ضمان حماية الأقليات. أما

فيما يخص أزمة البوسنة فإن مجلس الأمن في قرار (757) (1992) يدين يوغوسلافيا بعد أن أكد على ضرورة الحماية الفعلية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية بما فيها حريات الأقليات العرقية. وفي هذا القرار نفسه يدين مجلس الأمن ـ كما فعل من قبل في القرار (752) 1992 ـ «محاولات تعديل التركيب العرقي للسكان» وقد تكررت هذه الإدانة غالباً فيما بعد وتحدث المجلس بشكل صريح عن «التصفية العرقية». (في قرارات 769، 770، 771، 779، 780).

وفي إطار الأزمة اليوغوسلافية أيضاً صرحت اللجنة الفرعية في قرار صدر في 13 أغسطس 1992 أنها:

«تعبر عن الاشمئزاز الذي تثيره سياسة «التصفية العرقية» التي تدينها قطعاً والتي أدت في يوغوسلافيا إلى نزح هائل للسكان وتيارات من اللاجئين تنتمي لجماعات عرقية مختلفة وفي البوسنة والهرسك أضرّت على الأخص، «السكان المسلمين». وفي اليوم التالي تطلب لجنة حقوق الإنسان «من جميع الأطراف أن تضمن حماية حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات وطنية أو عرقية أو دينية أو لغوية». أما فيما يخص الجمعية العامة للأمم المتحدة فإنها سوف تعبر عن رأيها في 16 سبتمبر 1991 بخصوص أميركا الوسطى وترى أنه «من الضروري أن تحبذ المشروعات الصادرة في صالح اللاجئين والمطرودين والنازحين [. . .] حفظ القيم العرقية الثقافية.

أما مجلس الأمن فلكي يجعل عمله مرغوباً فيما يتعلق بحماية

الأقليات فإنه يدير الأمر بحساسية فائقة، على سبيل المثال لقد تجاوز وجوده بشكل فج الفترة التي حددها القرار الخاص بعملية «مراقبة الجنوب» والذي صدر بهدف مساعدة المتمردين الشيعة في جنوب العراق رغم أن هذا الوجود الذي طالب به الغربيون قد تأسس في القانون الدولي على القرار 688 للمجلس والتي تنص ديباجيته على:

إن مجلس الأمن:

يذكر بنصوص المادة (2)، فقرة (7) من ميثاق الأمم المتحدة (عدم التدخل) يؤكد الالتزام الذي تعهدت به جميع الدول الأعضاء باحترام السيادة، تمامية الأراضي والاستقلال السياسي للعراق ولكل دول المنطقة [...]، ولكن واقع الحال أن هذه العملية ـ مثل العملية السابقة التي تمت في الشمال لصالح السكان الأكراد ـ تدعم الميول الانفصالية في هذا البلد وبهذا تهدد تمامية أراضيه.

إن كل مشكلة حقوق الأقليات تكمن في الواقع في هذا التناقص وفي هذا التوفيق الذي لم يُعثر عليه بين تحرر الأقليات من جانب وصيانة تمامية أراضي الدولة من جانب آخر. وبخصوص الأبخاز كان رئيس المجلس قد صرح في 10 سبتمبر 1992:

«إن أعضاء المجلس يشددون على أهمية إيجاد حل سياسي عاجل للصراع عن طريق وسائل سلمية ناتجة عن التفاوض. مؤكداً عدم قبول أي مساس بمبدأ تمامية الأراضي وكذلك أي تعد على الحدود الدولية المعترف بها لجيورجيا، وأيضاً على ضرورة احترام

حقــوق الشعــوب وحقــوق الجمـاعـات العـرقيـة فـي المنطقة».

خارج حق الشعوب المستعمرة في تقرير مصيرها والذي انتهى عملياً اليوم، لا يعترف القانون الدولي للشعوب والجماعات الوطنية والعرقية والدينية واللغوية بالحق في الانفصال؛ إنه يعارض فكرة الانفصال بمبدأ تمامية أراضي الدول كما أقره الميثاق (مادة 2 فقرة 4) وفي القرارين 1514 (XV) و2625 (XXV)، وكذلك في كثير من المنظمات الإقليمية. ومن هنا فإن سلوك مجلس الأمن المعادي لانفصال بيافرا وقبرص والبيافرية والقبرصية وأيضاً (وإن كان أقل عداوة) البنغال والإريتريا والكردية يأتي إذن متوافقاً مع القانون الوضعي في هذا الباب، وكما يصرح الأمين العام يوثانت قائلاً في الوقت الذي أنهى فيه الجيش النيجيري انفصال بيافرا وسط حمامات من الدم:

«الأمم المتحدة لم ولا ولن تقبل، حسب ما اعتقد، مبدأ انفصال جزء من إحدى الدول الأعضاء».

إن هـذا المـوقـف ليـس إلاّ تعبيـراً عـن هـذا الارتبـاط العميـق لمجمل الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة بسيادتهم. وهي التي تجعل هذه الدول تجمح عندما تجد مطروحاً أمامها ـ علاوة على مبدأ عدم التمييز ـ إلزام قهري بحماية الأقليات عن طريق تدابير إرادية، وبناء عليه تكون مجبرة على الاعتراف بهذه الأقليات.

وبالتالي لن يكون وارداً، كما يذكر بذلك عن حق آيد في

تقريره إلى اللجنة الفرعية، تبني نظرة قانونية تضع «الطيبين» من الأقليات في مواجهة «الأشرار» من الدول. وهكذا فأياً كان مدى تعاطفنا مع هذه الحركة أو تلك من حركات الاستقلال فإن علينا أن نسلم بأن عدم وجود حق معمم في الانفصال هو شرط لا بد منه للسلام بين الأمم بما أنه لا يوجد عملياً دولة إلاّ وتكون متعددة الأعراق أو متعددة القوميات أو متعددة الديانات، وكما يتساءل رئيس جمهورية مقدونيا ـ التي تسعى للاعتراف بالسيادة ـ «من يستطيع ادعاء الجهل اليوم بأن مبدأ الدولة العرقية يؤدي مباشرة إلى الحرب»؟

ولكن إذا كان بالفعل من المستحسن حماية الدولة ـ بمعنى ما ـ ضد مطالب الأقليات فإنه ليس من المقبول أن يقود مبدأ عدم التدخل بالمجموعات العرقية والدينية واللغوية إلى تعسف الدول التي تتمنى أن تنغص عيشهم وتقهرهم أو حتى تجبرهم على الاندماج بالقوة. إن مشكلة حقوق الأقليات تأخذ شكل الحلقة المفرغة أو الدوامة: النزعة الانفصالية ـ أو الخوف منها ـ يؤدي إلى اضطهاد الأقليات وهذا الاضطهاد بدوره يقوي الميول الإنفصالية.

نظام عالمي جديد؟

لقد جعل النظام العالمي الجديد إنبعاث قانون جديد للطوائف أمراً ممكناً عن طريق فتح ثغرة في درع سيادة الدول عن طريق استعمال «الحق في التدخل الإنساني». فالأوضاع التي تعبر عنها تقارير مندوبي لجنة حقوق الإنسان في ايران والعراق ويوغوسلافيا وكذلك في الأخبار التي تشير إلى انتهاك صريح ودائم لحقوق

الإنسان والتي وصلت إلى اللجنة الفرعية منذ صدور القرارين 1503 (XLVIII) الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة لتطالب بإلحاح بولادة هذا القانون في القريب العاجل.

هذا القانون الجديد للأقليات ينبغي له أن يجعلها تتناسل وتزدهر بحرية عن طريق السماح لها أن تمتلك هيئاتها التعليمية والدينية والثقافية الخاصة ـ وأن تحصل من الدولة في ذلك على دعم مالي وأنواع أخرى من الدعم مثل أن تتيح لهم الحق في أن يعترف بهم وكذلك الأهلية للمشاركة في القرارات السياسية التي تخصهم والحصول على جرعة ـ مختلفة حسب الحالة ـ من الحكم الذاتي الإقليمي. كما ينبغي أن تتم اتصالات بشكل مفتوح عبر الحدود بين مجموعات وطنية تعيش في داخل حدود مختلفة ـ وفي المقابل تلتزم الأقليات أن تسلك سلوكاً شريفاً تجاه الدول التي تنتمي إليها. وبالتالي عليها إذن أن لا تنتظر أن يعترف لها بالحق في تقرير المصير. عندما تكون هذه الحقوق محترمة في مكان ما لا يمكن للكفاح الانفصالي أن يحظى بأي شرعية دولية. ولكن في المقابل حيث يتم تجاهل هذه الحقوق بشكل واضح يمكن للأقليات أن تحصل على الحق في حرية تقرير المصير الذي يشبه الحق الذي كان يعطى قديماً للشعوب المستعمرة.

ولكن إذا فرض هذا الحق ـ كما كان الحال سنة 1919 ـ على الضعفاء والمهزومين فقط فإن مصيره أن يولد ميتاً أو في أحسن الأحوال يلقى مصير حماية الطوائف نفسه داخل عصبة الأمم أن يحيا بالكاد حتى الحرب القادمة.

2 ـ مؤتمرالأمن والتعاون
في أوروبا وحقوق الأقليات الوطنية

إيريك روماكل

إن عـدم الاهتمـام فـي أوروبـا بعـد 1945 بحقـوق الأقليـات الوطنية يمثل بالتأكيد أحد النتائج الظاهرة لانقسـام أوروبا إلى كتلتين متعارضتين. كانت الحرب الباردة تحيل إلى الخلفية الهموم التي لا ترتبط بالمواجهة بين الشرق والغرب أو التي من شأنها أن تحدث تصدعاً في التماسك الداخلي في كل معسكر. بالإضافة إلى ذلك وجدت أوروبا الوسطى نفسها، وهي المنطقة المؤهلة لرؤية انبعاث المطالب في هذا المجال، منقسمة بواسطة الخط الأحمر، وفي جانبها الشرقي خاضعة لأنظمة شيوعية تهتم خصيصاً بأن تدحض كل اعتراض يتعلق بالحقوق الإنسانية وبتمامية أراضي الدول. من المحتم أن نهاية انقسام القارة بعد 1989 سوف يرفع هاتين العقبتين ويضع في قلب المعزوفة الأوروبية من جديد مشكلة الأقليات الوطنية.

يجد هذا التطور ترجمته البديهية في مناقشات ووثائق مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا. وقد جاء ميلاد هذا المؤتمر سنة 1973 في أثناء المواجهة بين الشرق والغرب على أمل تجاوز هذه المواجهة وتحول بعد عام 1990 إلى بوتقة للتصالح الأوروبي. وكانت مسألة الأقليات الوطنية في البداية تحتل موقعاً ضئيلاً ثم بالتدريج أصبحت موضع اهتمام ملحوظ لدرجة أنها تشكل اليوم أحد الرهانات الرئيسية

للمؤتمر. ويبقى المؤتمر الهيئة الأوروبية بل ويمكن أن نقول الأوروبية الأميركية الآسيوية[1] الأوسع مجالاً لمناقشة هذه المسائل.

احتياطات أوروبا ذات الكتل

إن النص المؤسس لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا هو البيان النهائي في هلسنكي الذي وقعه رؤساء دول ورؤساء حكومات 35 دولة مشتركة. ويشير هذا النص إلى الأقليات الوطنية ثلاث مرات. في الجزء المصاغ تحت عنوان «تصريح حول المبادىء التي تنظم العلاقات المتبادلة بين الدول المشتركة» والذي يطلق عليه اسم «الوصايا العشر لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا» وذلك بسبب المبادىء العشرة التي صيغت فيه. يشير المبدأ السابع الخاص باحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية بما فيها حرية التفكير أوالضمير أو الدين أو الاعتقاد إلى الأقليات الوطنية في الفقرة (4):

> «تحترم الدول المشاركة التي يوجد على أراضيها أقليات قومية، حقوق الأفراد المنتمين إلى هذه الأقليات في المساواة أمام القانون وتعطيهم الإمكانية الكاملة في الاستمتاع بحقوق الإنسان والحريات

---

(1) يحتوي مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا منذ عام 1992 كل دول القارة الأوروبية وهو ما يضمن له عضوية أوسع من المجلس الأوروبي بالإضافة للولايات المتحدة وكندا وجمهوريات آسيا الوسطى والقوقاز الخارجة من الاتحاد السوفياتي ومن هنا تسميته بـ«اللجنة الأوروبية ـ الأطلنطية من ڤانكوفر إلى ڤالديفستوك» والتي أطلقها جيمس بيكر.

الأساسية وبهذه الطريقة تحمي الدول مصالح الشرعية في هذا المجال».

فقد أوضح العديد من الكتّاب أن: صيغة البيان النهائي غامضة عن قصد وغير ملزمة بنفس درجة صيغة حق الشعوب في تقرير مصيرها. فهي أولاً، لا تحدد معنى الهوية القومية تاركة هذا التحديد للدول نفسها وهذا يتضمن أن النص لن ينطبق إلاّ على الأقليات المعترف بها وليس على الأقليات الموجودة. الأمر هنا يتعلق بإرضاء خاطر عديد من الدول وخصوصاً اسبانيا في عهد فرانكو التي كانت متحفظة وممتنعة عن أي إشارة للأقليات القومية. وثانياً: لا يوجد سوى حقوق للأفراد المنتمين للأقليات وليس حقوقاً جماعية يمكن أن تطالب بها الأقلية كمجموع. إن ما تمّ التأكيد عليه هنا هو الحماية العامة لحقوق الإنسان فقط وليس حماية مخصصة لحقوق الأقليات القومية كما كانت تعترف بها يوغوسلافيا. وأخيراً لا تسمح المصطلحات المستخدمة في المبدأ السابع للبيان النهائي بالتفسيرات التي تقدمها لنا المادة (27) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. فنرى البيان يفضل استعمال التعبير الغامض «أقليات قومية» على تعبير «أقليات عرقية أو دينية أو لغوية» المستخدم في المادة (27) من العهد الدولي[1].

ويمتد الغموض أيضاً إلى فقرتين في البيان يختتم بهما أجزاء

---

(1) إن استخدام هذه الصيغة في المادة 14 من الاتفاق الأوروبي لحقوق الإنسان قد أثار صعوبات في تفسير معناها داخل المجلس الأوروبي.

الفقـرة الثـالثـة[1] المخصصـة للثقـافـة والتعليـم. وذلـك لأنهمـا تستخدمان ـ بناء على طلب اسبانيا ـ تعبير «أقليات قومية وثقافات إقليمية» ويشير فقط إلى إسهام هذه الأقليات والثقافات في التعاون بين الحكومات في هذه المجالات. ولو أمكن لنا أن نرى في هذا إشارة إلى حقوق الأقليات كمجموعات فإنها إشارة خجولة مقتصرة على مجالين فقط وضعيفة بسبب إضافة كلمات «ثقافات إقليمية» عليها.

وبالتالي يؤكد البيان النهائي لهلسنكي الحذر الشديد للدول المشـاركـة فـي مـؤتمـر الأمـن والتعـاون فـي أوروبـا تجـاه الاعتـراف بالأقليات القومية وحذراً أكبر تجاه الحقوق الجماعية المحتملة. إن الصفة غير الملزمة قانونياً للبيان النهائي وكذلك عيوب مصطلحاته في هذا الإطار تجعله بالتأكيد أقل كفاءة من المادة (27) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولم يشرع مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا خلال انعقاده في بلغراد (1977 ـ 1978) وفي مدريد (1980 ـ 1983) في إجراء أي تعديل في هذا الموضوع. ولـم يخصـص لـه واحـداً مـن المـؤتمـرات التسـع المتخصصـة، ولا مـن اجتماعات الخبراء التي تمت بين 1978 و1986. وظل الموضوع مهملاً حتى المؤتمر المتواصل الثالث الذي عقد في ڤيينا بين 1986 و1989، حيث أفضت آثار كل من البريسترويكا ومطالب بعض

---

(1) ينقسم البيان النهائي لمؤتمر هلسنكي إلى ثلاثة أجزاء كبيرة أطلق عليها الاسم المجازي «السلّات». تحتوي السلة الأولى على المبادىء العشرة والنصوص الخاصة بالأمن، والثانية تتعلق بالتعاون في المجالين الاقتصادي والبيئي والثالثة تعالج المشاكل الإنسانية والثقافية.

الأقليات القومية، وما سببته من تطورات سياسية مناسبة، إلى توسيع حقوق هذه الأقليات.

في اجتماع ڤيينا تمّ وضع قضيتين شائكتين تتعلقان بحقوق الأقليات القومية على جدول أعمال مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا: الأولى هي قضية الأقلية المجرية في رومانيا ويتنازع فيها دولتان كانتا عضوين في حلف وارسو، ثم ظهرت الخلافات السياسية بينهما والخاصة بالديمقراطية وسيادة القانون بشكل واضح للعيان. والثانية هي قضية الأقلية التركية في بلغاريا. وقد سمحت هذه القضية للدول الغربية أن تنتقد بشدة إحدى دول المعسكر السوفياتي التي تتباطأ في تحقيق البريسترويكا على المستوى الوطني. وهكذا وضحت سريعاً خلافات حادة بين يوغوسلافيا واقتراحاتها التي تفضي إلى الترخيص بالحقوق المباشرة للأقليات القومية ومجموعة الدول الغربية التي تفضل تدعيم وسائل الدفاع عن حقوق الإنسان وعزل دول أوروبا الشرقية الأكثر تشدداً. ولذا نرى المجر تسارع في الاقتراب من الغرب لتضمن الاعتراف بحقوق أقلياتها في الخارج.

إن هذا الموضوع كان يطرح لأول مرة بهذه الصورة على مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا: ثم وُضِعَ اقتراح في 1987 للتوفيق «بين المجموعات»[1] بفضل مساندة المجر للموقفين الغربي واليوغوسلافي

---

(1) حتى عام 1990 كانت الدول المشتركة في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا تنقسم إلى ثلاث مجموعات: الغربية (حلف الأطلنطي ـ =

وأدخلت وثيقة ختام مؤتمر فيينا الصادرة في 15 يناير 1989 في هذا الإطار تجديدين رئيسيين:

إنها تشير إلى حماية «الهويات العرقية والثقافية واللغوية والدينية» للأقليات القومية، وهو ما لا يمكن تفسيره إلاّ كاعتراف بهذه الأقليات كمجموعات. بل ويتجاوز هذا الاعتراف ما هو منصوص عليه في المادة (27) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. كما أنه يضيف لمصلحة «الأشخاص الذين ينتمون لأقليات قومية أو لثقافات إقليمية النصوص الخاصة بالحق في الاتصال بين الأشخاص عن طريق (الهجرة والسفر للخارج) وكذلك تضيف لهم الحق في الإعلام. ويدعم حقوق هؤلاء الأشخاص في الثقافة والتعليم مكملة بذلك النص الخجول للبيان النهائي. وهكذا نلاحظ أن النصوص توسع الحقوق الفردية المرتبطة بالانتماء لأقلية قومية إلى مجمل المواد التي تغطيها السلّة الثالثة. وبطريقة غير مباشرة تندمج هذه الحقوق في آلية ما يسمى بـ«البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا» الذي أنشىء بمقتضى وثيقة ڤيينا، ويسمح بطلب وتبادل المعلومات وكذلك بعقد اجتماعات ثنائية حول المسائل والحالات الخاصة بالبعد الإنساني.

وتنص وثيقة ڤيينا أيضاً على أن يتم عقد مؤتمر حول البعد الإنساني في ثلاث جلسات تستهدف وضع تقرير عن الموقف في هذا

= المجموعة الأوروبية) ومجموعة حلف وارسو ومجموعة الدول المحايدة وغير المنحازة.

الموضوع وتقدر وسائل آلية البعد الإنساني وتناقش المعطيات وتقوم بتحسين الفعالية. وهكذا تفتح الوثيقة بطريقة غير مباشرة السبيل إلى فحص منهجي للمسائل الخاصة بالأقليات القومية. كان ينبغي أن تؤدي هذه الفرصة إلى مناقشة أوسع للحقوق الجماعية للأقليات. وهو بالفعل ما حدث في الجلسة الأولى لمؤتمر البعد الإنساني المنعقد في باريس من 30 مايو إلى 23 يونيو 1989 حيث كان موضوع الأقلية المجرية في رومانيا والأقلية التركية في بلغاريا من جديد يحل خلافات حادة، وقد ردّت صوفيا بالإشارة إلى مصير الأقلية الكردية في تركيا. ولقد تمّت صياغة بعض المقترحات في باريس حول حقوق الأقليات وخصوصا الاقتراح المجري حول حماية وترقية الأقليات القومية. والاقتراح التركي الخاص بهجرة الأشخاص المنتمين لأقليات قومية. إلاّ أن هذين الافتراضين لم يصدرا رسمياً لأن المؤتمر تخلّى عن إصدار بيان نهائي متذرّعاً بعدة أسباب، منها أن وقت عقد المؤتمر كان قريباً جداً من انتهاء اجتماع ڤيينا ومنها أيضاً أن مستقبل البريسترويكا لم يكن معروفاً في ذلك الوقت وكذلك أيضاً لامتناع رومانيا عن تنفيذ الالتزامات التي أوصى بها اجتماع ڤيينا.

وثيقة كوبنهاغن: قفزة نوعية

إن سقوط جدار برلين سارع الميل إلى إعادة فحص وإلى توسيع حقوق الأقليات القومية سواء على المستوى الفردي أو الجماعي. وقد عقدت الجلسة الثانية لمؤتمر البعد الإنساني في كوبنهاغن من 5 إلى 29 يونيو وكانت مناسبة لحدوث قفزة نوعية

حقيقية في هذا الشأن، فمسألة الأقليات القومية تحتل فصلاً كاملاً من الفصول الخمسة التي يتضمنها البيان النهائي[1]. وهو ما يشير إلى الاهتمام السياسي بالإشكالية وكذلك إلى الرغبة في عدم الخلط بينها وبين الحقوق الفردية. ومن بين المجموعات الأربع التي قامت بإعداد هذا المؤتمر، خصصت مجموعة لدراسة هذه المسألة فحسب. وقد أبرز هذا الإعداد خلافاً متصاعداً بين بلاد شرق أوروبا وكذلك بين بلاد الغرب وهو ما أدى إلى حدوث تحالفات غير معتادة داخل مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا مثل حلف البلاد الوسط ـ أوروبية المتجمعة في «المخمس» وقد حرص على هذا الحلف وزير الخارجية الايطالي چياني دي ميشيليس، وهذه الدول هي (النمسا والمجر وايطاليا وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا). وهناك حلف البلاد المتحفظة تجاه أي اعتراف بالحقوق الجماعية للأقليات وهي (بلغاريا واسبانيا واليونان وفرنسا ورومانيا).

لقد ظهر التعارض الشديد في مؤتمر كوبنهاغن بين هاتين المجموعتين من البلاد تحديداً. وقد وضعت إيطاليا بمساعدة شريكاتها الأربع في «المخمس» اقتراحاً بما يسمى «ميثاق الحقوق» للأقليات القومية ينص على تقديم ضمانات للأقليات في ثلاث حالات:

ـ الدول متعددة القوميات التي يوجد داخلها هياكل فيدرالية أو

---

(1) يتعلق الفصل الأول بسيادة القانون، والفصل الثاني بالحقوق الفردية، والثالث عن المؤسسات الديمقراطية، والرابع عن الأقليات القومية والخامس عن آلية البعد الإنساني.

كونفيدرالية تسمح بحق تقرير المصير للشعوب دون تعديل الحدود[1].

- الكيانات العرقية الأقلية داخل دولة ولكنها أغلبية في إقليم معين داخل الدولة يكون لها الحق في الاستمتاع بحكم ذاتي.

- المجموعات العرقية واللغوية والدينية والتي تمثل أقلية في مناطق سكنها ستحصل على الضمانات في مجال الهوية واللغة والدين والثقافة.

اعترضت فرنسا وبلغاريا واليونان ورومانيا على إصدار هذا الاقتراح وتوصلوا علاوة على ذلك إلى استخدام تصريح غير ملزم، وكذلك استخدام بند وقاية في الفقرة (37) تحدد أنه: لا يجوز تفسير أيٍّ من هذه الالتزامات بطريقة تجعله يتضمن حقاً في اتخاذ أي نشاط أو إنجاز أي عمل مخالف لأهداف ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة أو أي اقتضاءات تنبع من القانون الدولي أو من نصوص البيان النهائي بما فيها مبدأ تمامية أراضي الدولة[2].

ورغم ذلك تتضمن وثيقة كوبنهاغن سلسلة من النصوص والالتزامات شملت 12 فقرة مفصلة تدل بصورة واضحة على الأهمية

---

(1) كان هذا الاقتراح يستهدف بالذات أن يسمح بأن يعاد تنظيم يوغوسلافيا دستوريا دون أن يؤدي ذلك إلى تفككها.

(2) أعلنت اليونان في تصريح تفسيري لها تمسكها بمبدأ تمامية أراضي الدولة بينما قدمت بلغاريا أيضاً تصريحاً تفسيرياً يشير مضمونه إلى عدم التزامها بتطبيق التزامات وثيقة كوبنهاغن على حالة الأقلية التركية لديها.

التي تكتسبها هذه المسألة من جديد. ويرى أحد خبراء البعد الإنساني في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا وهو البروفسور آري بلويد من جامعة أوتريشت أن: «لا يوجد أي نص صادر عن مجموعة من الحكومات يمكنه أن يتحمل المقارنة مع وثيقة كوبنهاغن».

وتؤكد الوثيقة بشكل خاص في الفقرة (30) على التضامن والاعتماد المتبادل بين حقوق الأقليات في الإطار السياسي الديمقراطي وكذلك دور المنظمات غير الحكومية، «بما فيها الأحزاب السياسية والنقابات ومنظمات حقوق الإنسان والتجمعات الدينية» في «البحث عن حلول للمشاكل الخاصة بالأقليات القومية»[1].

وتمثل الفقرة (32) لب الفصل لأنها تحدد أن «الانتماء لأقلية قومية هو أمر يعود إلى اختيار شخصي ولا يجوز أن يحرمه أحد من أي حق نتيجة لهذا الاختيار» أو بعبارة أخرى، ليست الدول هي التي تحدد وجود أقليات قومية ولكن الأفراد هم الذين يعلنون انتسابهم إليها: يمكننا أن نرى في هذا النص تغيّراً ضمنياً عن صيغة المبدأ السابع للبيان النهائي. وعلاوة على ذلك يسمح هذا المفهوم بتفادي الخلافات الخاصة بتعريف الأقليات القومية وبالإبقاء على معيار الانتماء الفردي مشيراً في الوقت نفسه إلى الحقوق الجماعية. وهذه النصوص يشار إليها بطريقة متوسعة في بقية الفقرة (32):

---

(1) إنها أول إشارة صريحة لدور المنظمات غير الحكومية في هذا الصدد.

«للأشخاص المنتمين للأقليات القومية الحق في التعبير والحفاظ وتنمية هويتهم العرقية والثقافية واللغوية والدينية بكل حرية. وأن يحافظوا ويطوروا ثقافتهم في جميع أشكالها، وبمعزل عن كل محاولات الاندماج المفروضة رغم ارادتهم».

تستهدف هذه النصوص إعطاء الحق للأفراد المنتمين للأقليات في أن يستخدموا لغتهم الأم بحرية في الخصوص والعلن، وأن يخلقوا ويحافظوا على مؤسساتهم الخاصة ومنظماتهم وروابطهم التعليمية، وأن يعلموا ويمارسوا معتقداتهم الدينية وكذا يتوفر لهم تعليماً دينياً بلغتهم الأم، ومن حقوقهم أيضاً إقامة علاقات حرة بينهم في بلدهم وخارج الحدود مع مواطنين من دولة أخرى، وأن ينشروا ويتبادلوا المعلومات بلغتهم الأم. وأن يكون لهم الحق في الوصول إلى هذه المعلومات، أن يقيموا ويصونوا منظمات وروابط في بلدهم ويشتركوا في أنشطة المنظمات الدولية غير الحكومية. وتظهر السمة المزدوجة الفردية والجماعية لهذه الحقوق بشكل لا يمكن إنكاره في البند الأخير من الفقرة (32): «يمكن للأشخاص المنتمين للأقليات القومية أن يمارسوا حقوقهم ويتمتعوا بها بصورة فردية أو جماعية بالاشتراك مع أعضاء آخرين في جماعتهم وممارسة هذه الحقوق أو عدم ممارستها لا يجوز أن تؤدي إلى حط من وضعية شخص ينتمي لأقلية قومية».

فضلاً عن التزام الدول المشاركة في الفقرات التالية بتحبيذ

وحماية وترقية هذه الحقوق بما فيها إنشاء إدارات محلية أو مستقلة، فإنها تصدر أيضاً إعلاناً جديداً في إطار مجلس الأمن والتعاون في أوروبا تدين فيه: «بوضوح وبلا لبس النزعة الشمولية، والكراهية العنصرية والعرقية ومعاداة السامية والنفور من الأجانب وكل تمييز ضد أي شخص وأي اضطهاد ولأسباب دينية أو إيديولوجية. في هذا السياق تعترف الدول بالمشاكل الخاصة بالغجر».

إن أهمية مكتسبات وثيقة كوبنهاغن واضحة للعيان. ولكن أوضحنا سالفاً الهفوات والعيوب والحدود. إن الاقتراح السويسري بعقد مؤتمر خاص يقيمه مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا حول هذا الموضوع، قد تقلص إلى مجرد تمنٍّ بعقد «اجتماع خبراء لمناقشة متعمقة حول مسألة الأقليات الوطنية» ويعود هذا البطء إلى رفض فرنسا. وهي من أكثر الدول تحفظاً تجاه الاعتراف بالحقوق الجماعية للأقليات. ويبين هذا البطء صعوبة انبثاق حالة من الوعي بالحاحية المشاكل التي تطرحها مسألة الأقليات القومية. وسيجوز لنا أن نتساءل عن مسؤولية هذه المماطلة في اندلاع الحرب في يوغوسلافيا أو في تجزئة الجمهورية الفيدرالية التشيكية والسلوفاكية.

من ميثاق باريس إلى الحرب اليوغوسلافية

اجتمع رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا في باريس من 19 إلى 21 نوفمبر من أجل وضع حد لانقسام أوروبا، وليفتتحوا الإطار المؤسساتي الأوروبي فيما بعد الحرب الباردة. وقد أولوا عناية خاصة بالمشاكل الجديدة التي

يواجهها أمن القارة، ومن بينها مشكلة الأقليات القومية التي بدت كأحد التحديات الرئيسية. وكانت قمة باريس بالتحديد هي المناسبة لتأكيد مبادىء كوبنهاغن وإلى الدعوة لعقد اجتماع الخبراء حول الأقليات القومية في جنيف من 1 إلى 9 يوليو 1991. ويبرر رؤساء الدول والحكومات هذه الدعوة معلنين أنهم «واعون بأنه من الضروري والملح مضاعفة التعاون فيما يخص الأقليات القومية»[1]. سيظهر هذا الإلحاح بصورة بديهية في25 يونيو 1991 حيث أعلنت سلوفينيا وكرواتيا استقلالهما قبل انعقاد اجتماع جنيف بأسبوع رغم التهديدات بعدم الاعتراف بهما من قبل مجلس مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا المنعقد في برلين في 19 و20 يونيو.

في سياق بداية الحرب في يوغوسلافيا بدأ اجتماع الخبراء في جنيف أول اجتماع في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا حول هذا الموضوع[2] وقد تمّ تشكيل ثلاث لجان لتنكب على التكليفات الثلاثة

---

(1) إن إلحاح سويسرا في الاجتماع الاستثنائي لوزراء خارجية دول مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، على هامش الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في أول اكتوبر 1990، هو الذي سمح بالحصول على طلب دعوة الانعقاد هذه في ميثاق باريس.

(2) إن واقع أن التقرير النهائي قد صاغته وفود الدول الأعضاء في حلف الأطلنطي والمجموعة الأوروبية هو بمثابة دلالة عرضية على اختفاء مجموعة حلف وارسو وعلى تفرق الدول المحايدة وغير المنحازة وعلى خصوصية هذا المجال الذي تكون فيه النزاعات مختلفة تماماً عن أي نزاعات أخرى في الموضوعات التي تخص مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا.

التي يحددها ميثاق باريس. الأول وهي المكلفة بتبادل وجهات النظر حول الخبرات العملية في مادة الحماية الوطنية والدولية للأقليات، قامت بإعداد مسح لجهود كل دولة في هذا المجال. الثانية اختصت بتقييم تطبيق الالتزامات التي يقتضيها مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا. ولاحظت تغيراً إيجابياً في سياسة بلغاريا تجاه الأقلية التركية بها وبقاء عناصر غير مقبولة في سياسة رومانيا تجاه الأقلية المجرية. وأخيراً اللجنة ـ الثالثة والمكلفة بدراسة إجراءات جديدة لتحسين تطبيق التزامات مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، توصلت جوهرياً إلى ثلاث نتائج ملموسة: أولاً، هي أن اجتماع جنيف قد اتفق على اعتبار أن المشاكل الخاصة بالأقليات القومية «لا تشكل [...] فقط شأناً داخلياً خاصاً بكل دولة». وثانياً يوصي التقرير بتشكيل مكتب الانتخابات الحرة التابع لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا[1]، وإرسال مراقبين إلى كل انتخابات عامة: بما فيها المستوى الإقليمي والمحلي وبالخصوص في المناطق التي تعيش فيها أقليات قومية. وأخيراً تمّ التأكيد على التعاون عبر الحدود.

العيب في وثيقة جنيف ينصب في الأخص على نقطتين، أولاً أنها لا تتعرض لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية في مجال اللغة والتعليم، على الرغم من أنها مسألة مقبولة من حيث

---

(1) تمّ تكوين هذا المكتب الموجود في وارسو بواسطة ميثاق باريس. ومنذ انعقاد مجلس مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا في براغ في يناير 1992 تمّ تسميته مكتب المؤسسات الديمقراطية والحقوق السياسية.

المبدأ منذ البيان النهائي. وثانياً لا يطرح آلية خاصة محددة للحماية رغم وجود ثلاث مقترحات تقدمت بها مجموعة المحايدين وغير المنحازين ثم المخمس وأخيراً الولايات المتحدة.

إن هذه الآلية قد تمّ التصديق عليها أخيراً في أثناء الجلسة الثالثة للمؤتمر حول البعد الإنساني والذي عقد في موسكو من 10 سبتمبر إلى 4 أكتوبر 1991 وبذا تمّ تدعيم آلية البعد الإنساني بصورة هامة وامتدت بشكل صريح إلى «حماية وترقية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية». تدعو النصوص الصادرة في موسكو من أجل تدعيم آلية البعد الإنساني أساساً إلى خلق إمكانات جديدة لمهمات الخبراء (في حالة دعوتهم أو بموافقة الدولة المعنية) ومهمات المراسلين (والتي تتم دون أخذ موافقة الدولة المعنية) لكي تقوم بالتحقيق في أرض الواقع وتساهم في حل مشكلة عدم احترام الالتزامات المتفق عليها في مجال البعد الإنساني داخل مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا الذي يمكن أن يلعبه مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا في الكشف عن انتهاكات حقوق الأقليات.

لقد تمّ إرسال أول مهمة للمراسلين في 22 أكتوبر 1991 بواسطة لجنة كبار الموظفين في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا[1]

(1) يتكون من مندوبي وزارات خارجية دول مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا وهذا الجهاز مخوّل باتخاذ قرارات سياسية بين اجتماعين للمجلس.

بناء على اقتراح من الولايات المتحدة وأرسلت من 12 ديسمبر 1991 إلى 10 يناير 1992 وأرسلت كذلك في إطار عملية الإعداد للانتخابات في مجمل جمهوريات يوغوسلافيا سابقاً بما فيها فويفودين وكوسوفو. وتجمع المهمة ممثلين من مكتب الانتخابات الحرة في وارسو[1] ومن المجموعة الأوروبية ومن المؤتمر حول يوغوسلافيا، وقد أحال هذا الوفد تقريرين إلى لجنة الموظفين وإلى مجلس مؤتمر الأمن والتعاون وإلى اللورد كارينجتون رئيس المؤتمر حول يوغوسلافيا.

وقد أكد المراسل السفير لوكينو كورتيز وهو مدير مكتب الانتخابات الحرة في وارسو على الصعوبات التي تعانيها الأقليات القومية في غمار هذا الصراع. وكانت هناك مهمة أخرى سوف يرسلها مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا إلى بلغراد وكوسوفو من 27 مايو إلى 2 يونيو 1992، وهذه المرة في إطار الآلية الخاصة بالأنشطة العسكرية غير المعتادة والتي تتابعها اللجنة الاستشارية لمركز الوقاية من الصراعات في فيينا. وقد أوضح السفير الكندي دافيد بيل في تقريره، العلاقة بين التوتر العسكري في هذا الإقليم ووجود مواجهة خفية بين الأغلبية الألبانية والإدارة الصربية. وأشار التقرير لأول مرة

---

(1) تنص وثيقة موسكو (فقرة 14 بند 2) بالفعل على التعاون بين المؤسسات في مهمات الخبراء والمراسلين: «إن مؤسسات مؤتمر الأمن والتعاون تقدّم أيضاً، في حالة ما يكون ذلك ضرورياً، الدعم اللازم لمثل هذه المهمة».

أن آليات مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا الخاصة بمسائل الأمن يمكن لها أن تتابع مسائل الأقليات القومية. وأخيراً إن قمة رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر الأمن والتعاون في هلسنكي 9 و10 يوليو 1992 قد أشارت بوضوح إلى وضع الأقليات الألبانية والمسلمة والمجرية في أقاليم كوسوفو وسانديال وفويفودين والتي تقع كلها داخل الأراضي الصربية وقررت القمة إرسال مهمات في هذه الأقاليم الثلاثة ولكنها لم تذهب إلاّ آخر أكتوبر 1992 بينما كانت مخاطر اشتعال هذه الأقاليم وتدويل الصراع تتزايد بسرعة يوماً بعد يوم.

إن الأزمة اليوغوسلافية كانت بالتالي هي حقل التجارب المؤلمة ـ إلى جانب الحرب في نانجورني ـ كاراباخ والتي لا نتعرض لها هنا ـ للدور الجديد لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا في مجال حماية حقوق الأقليات القومية. ونخرج منها بثلاثة دروس: الأول هو التداخل الشديد بين أبعاد الأمن والحقوق الإنسانية وهو ما يؤثر كثيراً على مسائل الأقليات القومية. فهي بالتالي تتطلب إيجاد صلة ربط بين النصوص ومؤسسات مؤتمر الأمن والتعاون حول إجراءات الثقة، والأمن، (آلية حول الأنشطة العسكرية غير المعتادة وعمليات حفظ السلام ومركز الوقاية من الصراعات) وبين النصوص والمؤسسات الخاصة بالبعد الإنساني (آلية البعد الإنساني، ومكتب المؤسسات الديمقراطية والحقوق الإنسانية). الدرس الثاني هو أن الدور الرئيسي لمؤتمر الأمن والتعاون في هذا المجال يتمثل،

بالإضافة إلى بلورة المبادىء العامة، في إرسال مهمات خبراء ومراسلين يكون عملها مكملاً للمجلس الأوروبي أو للجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، كجنين لنظام عالمي لحماية حقوق الأقليات. وأخيراً تعلمنا الحالة اليوغوسلافية أن عمل مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا هو غالباً ما يكون شديد الضعف وشديد التأخر وهو ما يتضمن ضرورة تقوية مؤسساته. وهناك بعض القرارات التي اتخذت في قمة هلسنكي في 9، 10 يوليو 1992 تسمح بحدوث هذا التطور.

الآفاق المنظورة بعد هلسنكي

تمّ خلق وظيفة المندوب السامي للأقليات القومية في مؤتمر قمة هلسنكي بناءً على اقتراح هولندي كمؤسسات جديدة لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا و «كأداة للوقاية من الصراعات في مراحلها الأولى بقدر الإمكان». ووظيفتها مرتبطة بوضوح ببعد الأمن في مسألة الأقليات القومية لأنها تقوم بالتدخل «عندما تكون هناك توترات مرتبطة بمشاكل الأقليات القومية يمكن لها أن تتفاقم إلى درجة الصراع - في المنطقة الخاضعة للمؤتمر - الذي يهدد السلام والاستقرار والعلاقات بين الدول المشاركة». ولكن البعد الإنساني لمهام هذه الوظيفة يظل حاضراً، لأنها تستفيد من إمكانات مكتب المؤسسات الديمقراطية والحقوق الإنسانية بوارسو. ولا يتعلق عملها بحالات فردية لأن هذه الحالات من اختصاص آليات البعد الإنساني، وفي ذلك إقرار جديد بالسمة الجمعية لحقوق الأقليات القومية.

ويعمل المندوب السامي تحت قيادة لجنة كبار الموظفين ومجلس مؤتمر الأمن والتعاون وينقسم عمله إلى أربعة أنواع من التدخل تتدرج في أهميتها بنسبة طردية مع الموقف الذي تعالجه:

- جمع وتلقي جميع المعلومات عن مشاكل الأقليات القومية بما فيها المنظمات غير الحكومية وكذلك تقارير خاصة من أطراف النزاع. الخطر الوحيد في عملية جمع المعلومات هذه يتعلق بعدم تلقيها من منظمات تمارس الإرهاب أو العنف أو تبرره علنياً.
- القيام بتحقيقات في مناطق النزاع لتقييم الموقف. وتكون هذه العملية فرصة لدفع الحوار وترسيخ الثقة والتعاون بين الأطراف؛ ويمكن للمندوب السامي أن يصطحب معه خبراء.
- إذا لاحظ في الوهلة الأولى بادرة لاشتعال الصراع فإنه يطلق إنذاراً سريعاً إلى لجنة كبار الموظفين موضحاً الوضع الأمني[1] ثم يفسر بعد ذلك الأسباب التي جعلته يطلق الإنذار السريع[2].
- أن يطلب في حالة الضرورة عملاً سريعاً لكي يتمكن من أن يقوم

---

(1) موافقة الدولة المعنية أمر ضروري. إذا رفضت الدولة، على المندوب السامي أن يخبر لجنة كبار الموظفين. ويمكن أن نتصور أنه في هذه الحالة تقرر اللجنة إرسال مراسلين للقيام بالمهمة.

(2) إذا رأت إحدى الدول أن لجنة كبار الموظفين ينبغي أن تنعقد في أسرع وقت، يمكنها أن تستعمل آلية الطوارىء التي أنشئت أثناء مجلس برلين في يونيو 1991 والذي يسمح بالإنعقاد بناء على طلب 13 دولة في مدى بضعة أيام.

باتصالات واستشارات جديدة مرتبطة بفترة تحددها لجنة كبار الموظفين.

تمثل إقامة وظيفة المندوب السامي للأقليات القومية النقطة التي توقف عندها تطور استمر حوالى 20 عاماً. لو عدنا بذاكرتنا إلى المقترحات اليوغوسلافية الأولى حول هذا الموضوع أثناء المشاورات التمهيدية لصياغة البيان النهائي لمؤتمر هلسنكي سنة 1973. أولاً: لقد تطور مضمون مفهوم حقوق الأقليات القومية نفسه باتجاه التوسع والتواؤم التدريجي مع المادة (27) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ثانياً، هذا المفهوم الذي صيغ في البداية مرتبطاً بالحقوق الفردية فقط قد اكتسب بعد ذلك بعداً جماعياً يتضح أكثر فأكثر. ثالثاً، إن هذا البعد الجماعي قد نظر إليه قبل كل شيء على أنه بعد أمني مكمل للإشكالية الإنسانية التي تعتبر في أساسها فردية. وهكذا تدعمت سمة التلاحم والاعتماد المتبادل بين السلام والحقوق الإنسانية. رابعاً، إن تعريف حقوق الأقليات والتزامات الدول في هذا المجال كان موضوعاً لوثيقة تفصيلية مبتكرة أثناء جلسة كوبنهاغن للمؤتمر الخاص بالبعد الإنساني في 1990. خامساً، إن الدول الأعضاء في مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي قد وافقت على أن تعتبر أن حقوق الأقليات مثلها مثل حقوق الإنسان، ليست شأناً داخلياً فقط. وسادساً، تمّ خلق آليات حماية دولية لحقوق الأقليات مع آلية البعد الإنساني التي خلقت في ڤيينا في 1989 وتدعمت في موسكو في 1991، وهي الآلية التي تنطبق تماماً على حقوق الأقليات، وتمّ إنشاء وظيفة المندوب السامي للأقليات القومية في هلسنكي 1992. إن مرونة هذه الآليات تسمح جزئياً بتفادي الثقل

والبطء الخاص بنمط القرار المبني على الإجماع[1]، بما أن تحريكها لا يقتضي سوى مبادرة عدد محدود من الدول في الحال الأولى. والمندوب السامي وحده في الحالة الثانية. أخيراً أمكن حدوث تطبيق ملموس لمجمل هذه النصوص والمؤسسات وعلى الأخص لغاية منع إمتداد الصراع المسلح إلى أقاليم كوسوفو وسانديال وفويفودين.

يبقى أن أدوات الوقاية هذه تبدو ضعيفة جداً أمام المأزق الذي تشكله مسألة الأقليات القومية. وفيما يخص بعدها الجماعي وتأثيرها في مجال الأمن فإن تقوية المؤسسات الموائمة لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا تبدو ممكنة على ثلاثة مستويات:

- خلق إنشاء أمانة عامة مزودة بسلطات فعلية للتنسيق ووسائل للتحرك[2].
- آليات تحرك سريع لحفظ السلام عن طريق نظام قرار يعتمد على الأغلبية المؤهلة، أو داخل مجلس أمن محدود مخصص لهذه المسؤولية.
- خلق أدوات جديدة للوقاية وللتصفية السلمية للخلافات، مثلاً

---

(1) أو «الإجماع ناقص واحد» الذي يسمح بقرار من دون موافقة الدولة المعنية وذلك منذ مجلس براغ في يناير 1992.

(2) تقدمت بلجيكا باقتراحات في هذا الاتجاه في اجتماع هلسنكي حول تكملات مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا ولكن هذه الاقتراحات لم تحظ بموافقة المؤتمر.

محكمة أوروبية للتحكيم والمصالحة[1] وتكون مؤهلة لدراسة قضايا الأراضي والحدود داخل الدول ومسائل الأقليات القومية. إن هذا يمكن أن يكون امتداداً لآلية التصفية السلمية للخلافات التي أنشئت في ڤاليت في فبراير 1991 ولم تستخدم حتى الآن[2].

أما فيما يخص البعد الإنساني لحقوق الأقليات القومية، حتى وإن شهد تقدماً ملحوظاً، فإنه ما يزال متأثراً بنقطتي ضعف في مجلس الأمن والتعاون في أوروبا. وقد أوضحت الأعمال السالفة لعصبة الأمم أو المعاصرة للمجلس الأوروبي مدى تعقدهما. في جانب نجد أن مؤتمر الأمن والتعاون لم يسعَ أبداً لتحديد مصطلح الأقلية القومية نفسه مفضلاً على ذلك عرضاً عاماً للمشكلة. ومن جانب آخر طبيعة المؤتمر كمنظمة حكومات وصفته السياسية للغاية منعاه من أن يشرع في مناقشة عميقة للتناقض الموجود بين المبادىء العشرة الخاصة بعدم قابلية حدود الدولة للمساس (المبدأ 3) وتمامية أراضي الدولة (مبدأ 4) وعدم التدخل في الشؤون الداخلية (مبدأ 6) وحق تقرير المصير للشعوب (مبدأ 8).

---

(1) هناك مشروع فرنسي ـ الماني، أوصى به روبير بادنتير، ولكنه لم يوافق عليه في اجتماع هلسنكي وسيقدم لمجلس المؤتمر في ستوكهولم في ديسمبر 1992.

(2) هذه الآلية ليس لديها الكفاءة لفحص الخلافات حول «تمامية الأراضي والدفاع الوطني ومنح السيادة على الأراضي الوطنية أو أن تقوم بمنافسة تشريع قائم في مناطق أخرى» (تقرير اجتماع الخبراء لمؤتمر الأمن والتعاون حول الحل السلمي للخلافات).

إن المبادىء العشرة التي صدرت في هلسنكي في عام 1975 قد تجاوزها الواقع وتحتاج إلى تعديل يوافق التغيرات الحالية، ولكن يبدو أن الدول غير مستعدة لذلك. بالفعل إن مثل هذا التناول سيجعل مسألة الأمة في قلب المناقشة. تلك المناقشة التي بيَّنت الاختلافات حول الأقليات القومية أثناء اجتماع المؤتمر الخاص بالبعد الإنساني في كوبنهاغن وأيضاً الاختلافات حول مستقبل الاتحاد اليوغوسلافي قد بينت إلى أي مدى تؤدي هذه المناقشة إلى الانقسام بين الأوروبيين. إن الكساندر كيس نائب رئيس المعهد الدولي لحقوق الإنسان في ستراسبورغ على حق عندما يؤكد على أنه: «ينبغي الاعتراف بحق الشعوب في تماميتها الثقافية والدينية واللغوية بالصورة نفسها التي نعترف بها للدول بتماميتها الأرضية. ولكن تجاور هذين الحقين لا يعني على الإطلاق أن تقرير مصير الشعوب يتضمن الانفصال أو تشكيل دولة. بل إنه حقيقي أن المطالب الانفصالية لا تبزغ غالباً إلاّ عندما تكون حقوق الأقليات مهضومة. ولهذا فإن البحث عن تناولات جديدة للمشكلة يفرض نفسه، ليس فقط في وسط المكتسبات التي حققها مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا في هذا المجال ولكن في داخل منظمة الأمم المتحدة نفسها.

النظام الانساني العالمي الجديد
أو الحق في التدخل؟

اوليفييه كورتن

يحتل «الحق في» أو «واجب التدخل» إهتماماً بالغاً في أقوال دعاة النظام العالمي الجديد. بل إنه منذ فترة من الزمن تجاوز الإطار المحدود للدوائر الدبلوماسية والأوساط الأكاديمية لينتشر عبر وسائل الإعلام في تسميات شتى: لقد سمعنا عن «التدخل العسكري» أو «الاقتصادي» عن «التدخل الإنساني» وأيضاً «التدخل البيئي». بل إن البابا نفسه قد بارك التعبير في خطاب له بمناسبة الأزمة الصومالية. لقد أصبح المصطلح إذن «موضة» ولكن ماذا يعني بالتحديد؟

إنه يحاول الالتصاق بالقانون الدولي. وقد صرح مارك آيسكنز عندما كان وزير خارجية بلجيكا صبيحة إصدار مجلس الأمن للقرار 688 الخاص بالوضع الداخلي في العراق: «نحن في لحظة انتقالية بالنسبة للقانون الدولي: إنه إنطلاقاً من قانون مُجدِد يمكننا أن نفسر التدخل على أنه «حق» بل وأيضاً على أنه «واجب». بل إن وسائل الإعلام مؤخراً قد نعتت قرار مجلس الأمن 794 الذي يسمح للدول باللجوء إلى كل الوسائل الضرورية لضمان وصول المعونة الإنسانية

للصومال بأنه «تحقيق ملموس للحق في التدخل الذي لم يحصل على صيغة قانونية محددة في أي مكان».

لقد استخدمت بالفعل مفاهيم «الحق في» أو «واجب التدخل» بصورة مألوفة بواسطة مسؤولي المنظمات غير الحكومية في إطار أخلاقي، حيث استنتجوها من قسم أبقراط: على كل طبيب أن يوجه عنايته دون أن يأخذ في الاعتبار جنسية مريضه وينبغي عليه، إذا كان ذلك ضرورياً، أن يواجه السلطات التي تمنعه من أداء واجبه. سرعان ما تحول هذا المظهر الأخلاقي إلى مطالب على مستوى القانون الدولي، في البداية لدى قيادة دعاة هذا الحق، يمكننا أن نذكر في الصف الأول وزير الصحة الفرنسي الدكتور برنار كوشنر ثم بعد ذلك لدى بعض الدول، فعلى سبيل المثال لم تتردد النمسا في المطالبة بتعديل ميثاق الأمم المتحدة بهدف تقنين «الحق في التدخل».

يقترن هذا الاستناد للقانون بالاهتمامات الأخلاقية. ولقد أشرنا إلى أن هذه الإهتمامات هي التي تحرك مناضلي المنظمات غير الحكومية، ولكن الدول هي أيضاً قد أبرزت هذا الجانب، فقد بثت مجموعة الدول السبع الأكثر تصنيعاً تصريحاً في يوليو 1991 بعنوان: «تدعيم النظام العالمي الجديد»، ويمكن أن نقرأ فيه: «لا يمكن للمجتمع الدولي أن يظل بلا حراك عندما تصل معاناة عديد كبير من البشر، بسبب الجوع أو الحرب أو الاضطهاد أو نزوح اللاجئين أو الأمراض أو الفيضانات، إلى درجة من الخطورة تقتضي إجابة عاجلة». وهكذا يجمع «الحق في التدخل» القانون والأخلاق

في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي ينص في مادته (28) على:

«لكل شخص الحق في أن يسود العالم نظامٌ تستطيع فيه الحقوق والحريات الموجودة في هذا الإعلان أن تجد لها فاعلية».

إن هذا النص يعبر عن الرباط الموجود بين الحقوق المصاغة بصورة مجردة في الإعلان مثل الحق في الحياة (مادة 3) والسلامة الجسدية (مادة 5) ومستوى معيشة كاف (مادة 25)، والحق في أن نستطيع في الواقع الاستمتاع بهذه الحقوق وهو ما يستدعي أن يكون هناك نظام تطبقه الدول. إن فكرة نظام إنساني عالمي جديد ليست إذن جديدة، ويمكن أن نربط بالإعلان 1948 بعض القرارات التي صدرت مؤخراً تقوم فيها الجمعية العامة «بالتذكير بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان» وتذكر أيضاً بأن لكل شخص الحق في نظام اجتماعي ودولي يتيح له الاستمتاع بالكامل بحقوق الإنسان وبالحريات الأساسية المعترف بها. وبالتالي فإن مجموع الدول مطالبة بالحفاظ على نظام إنساني عالمي. ولكن ماذا يعني في الواقع هذا الإلزام؟ إن النص لا يحدد ذلك بصورة صريحة ولكن، على أي حال، يبدو أن المساعدة الإنسانية شكل مناسب لهذا الإلتزام. إذن لا يمكننا مسبقاً أن نزعم أن القانون الدولي بوجه عام يمنع ممارسات بهذا الشكل واصفاً إياها بالتدخل، بل على العكس، وهو ما أبرزته محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا عندما أكدت:

بانسجام ويشكل أحد الملامح الهامة «للنظام العالمي الجديد».

أين يكمن هذا الاهتمام؟ إن القانون الدولي التقليدي الذي أسس على أن يعطي لسيادة الدول الأولوية على الحقوق الشخصية سيصبح غير ملائم للاهتمام الجديد الذي يشغل بال المجتمع الدولي. إن المفهوم التقليدي للسيادة، وليد المرحلة الثنائية القطب والحرب الباردة، ينحو إلى الاختفاء ليحل محله «الحق في التدخل» الذي سيكون عموماً لكل الدول في حالة الانتهاك الخطير للحقوق الشخصية في أي مكان تحدث فيه. ولن يمكن للحدود الوطنية أن تقف عقبة في وجه المساعدة الإنسانية التي أصبحت ذات بعد كوني.

إن تحليل هذا المنطق يعني في الواقع التحقق من صدق السؤالين، اللذين يشكلان قاعدة هذا المنطق: من جانب، هل القانون الدولي الموجود يعتبر حقاً غير ملائم لتحرك إنساني فعَّال؟ إن الإجابة عن هذا السؤال تساوي عملية فحص لما يمكن أن نسميه بالنظام الإنساني العالمي الجديد، أي مجموع القواعد ـ القديمة أو الحديثة ـ التي تحمي الأشخاص المنكوبين. من جانب آخر، هل يشكل تعميم حق جديد للتدخل تقدماً؟ ينبغي هنا تحليل عميق لفكرة «الحق في التدخل» التي يبدو أنها تجد اليوم إقبالاً ملحوظاً. وفي الخلاصة يمكننا أن نختار بين «النظام الإنساني العالمي الجديد» و «الحق في التدخل».

«النظام الإنساني العالمي الجديد»

«إن حق كل شخص في مساعدة إنسانية ليس شيئاً جديداً: فإنه معترف به منذ زمن طويل. إن قاعدة هذا الحق يمكن العثور عليها

في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي ينص في مادته (28) على:

«لكل شخص الحق في أن يسود العالم نظامٌ تستطيع فيه الحقوق والحريات الموجودة في هذا الإعلان أن تجد لها فاعلية».

إن هذا النص يعبر عن الرباط الموجود بين الحقوق المصاغة بصورة مجردة في الإعلان مثل الحق في الحياة (مادة 3) والسلامة الجسدية (مادة 5) ومستوى معيشة كاف (مادة 25)، والحق في أن نستطيع في الواقع الاستمتاع بهذه الحقوق وهو ما يستدعي أن يكون هناك نظام تطبقه الدول. إن فكرة نظام إنساني عالمي جديد ليست إذن جديدة، ويمكن أن نربط بالإعلان 1948 بعض القرارات التي صدرت مؤخراً تقوم فيها الجمعية العامة «بالتذكير بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان» وتذكر أيضاً بأن لكل شخص الحق في نظام اجتماعي ودولي يتيح له الاستمتاع بالكامل بحقوق الإنسان وبالحريات الأساسية المعترف بها. وبالتالي فإن مجموع الدول مطالبة بالحفاظ على نظام إنساني عالمي. ولكن ماذا يعني في الواقع هذا الإلزام؟ إن النص لا يحدد ذلك بصورة صريحة ولكن، على أي حال، يبدو أن المساعدة الإنسانية شكل مناسب لهذا الإلتزام. إذن لا يمكننا مسبقاً أن نزعم أن القانون الدولي بوجه عام يمنع ممارسات بهذا الشكل واصفاً إياها بالتدخل، بل على العكس، وهو ما أبرزته محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا عندما أكدت:

العامة بالتذكير بالإلزام الذي يقع على عاتق كل دولة بالإسهام في المساعفة الإنسانية. فمثلاً قدرت الجمعية العامة بداية من 1988 أن:

«يجب على المجتمع الدولي، بسبب الخسائر الجسيمة التي تتعرض لها ضواحي الشمال في الصومال، أن يتحرك في الحال ببرنامج إنقاذ عاجل يضمن القوت والماء والسكن [...]».

معيدة التأكيد في 1990 على أن «المجتمع الدولي ينبغي أن يلبي بكل طاقته طلب المساعدة الإنسانية الطارئة والمساعفة في إنعاش الصومال. وأمام مشكلة أخرى مختلفة اعتبرت الجمعية العامة أنه «ينبغي على المجتمع الدولي أن يقدم بشكل عاجل مساعدة لإنهاض ليبريا اقتصادياً واجتماعياً». حتى ولو كانت المصطلحات المستخدمة تحتوي على نبرة أخلاقية إلاَّ أنها توضح أن هناك إلزاماً محدداً بالمساعفة.

ولكن من هو الملزم بالمساعفة؟

إن هذا الإلزام يقع أولاً على عاتق الدولة التي يوجد على أرضها السكان «المنكوبون». في الوضع المثالي تقوم هذه الدولة مباشرة بالمساعفة الضرورية لكل الأشخاص الموجودين تحت إشرافها. إن دورها الأولوي قد اعترفت به باستفاضة القرارات التي أصدرتها الجمعية العامة لتنشيء ما يسمى «النظام الإنساني العالمي الجديد»[1] ولنذكر منها واحداً على سبيل المثال وهو القرار الصادر

---

(1) يتعلق الأمر بالقرارات: 136/36 في 14 ديسمبر 1981 التي ترحِّب =

في 17 أكتوبر 1991 والذي ينص على:

«تقع على كل دولة في المقام الأول أن توجّه الرعاية لضحايا أي كوارث طبيعية أو في مواقف أخرى طارئة تحدث في أراضيها. يتجدد هذا الدور على الدولة المعنية في المبادرة وتنظيم وتنسيق وتنفيذ المساعدة الإنسانية على أراضيها[1]».

ولكن قد لا يكون للدولة المنكوبة الإمكانية المادية لضمان فاعلية الإسعاف، اللهم إلاّ إذا لم توجد لديها الرغبة، في هذه الحالة عليها أن تترك للدول الأخرى تقديم المساعدة.

هذا الإلزام منصوص عليه بوضوح في النصوص الخاصة بتنظيم النزاعات المسلحة، تنص على سبيل المثال المادة 7 للبروتوكول المضاف لاتفاقيات چنيف أن:

«2 ـ تسمح وتسهل أطراف النزاع والأطراف الموقعة على هذا البروتوكول العبور السريع وبلا عوائق لقوافل وتجهيزات وأشخاص المعونة المقدمة [. . .] حتى ولو

= «بالاقتراح الذي ينزع لإقامة نظام إنساني عالمي جديد» و121/42 في 7 ديسمبر 1987 و102/45 في 14 ديسمبر 1990.

(1) «تدعيم تنسيق المساعدات الإنسانية الطارئة لمنظمة الأمم المتحدة»، المبادىء الموجهة الملحقة والصادرة طبقاً للفقرة 1 من القرار، بند 4.

كانت هذه المساعدة موجهة للسكان المدنيين للطرف المعادي».

في هذا السياق أوضحت منظمة الأمم المتحدة أنه في حالات خاصة تكون الدول ملزمة بقبول مساعدات خارجية. وهكذا أدانت الجمعية العامة في 18 سبتمبر 1990:

«رفض العراق قبول عرض الحكومة الكويتية بإرسال مساعدة إنسانية وأدوية للشعب الكويتي الواقع تحت الاحتلال».

ومؤخراً اشترط مجلس الأمن:

«[. . .] أن يسمح في الحال للمنظمات الإنسانية الدولية المختصة وخصوصاً اللجنة الدولية للصليب الأحمر بإمكانية الوصول بلا عائق وبشكل دائم إلى المعسكرات والسجون ومراكز الاعتقال الموجودة على أراضي يوغوسلافيا ـ سابقاً، وتهيب بجميع الأطراف أن تفعل ما في وسعها لتسهيل مهمتها».

إن واجب المساعفة الإنسانية يقضي بسماح الدولة بدخول المنظمات الإنسانية المحايدة إلى أراضيها، ولا يجوز أن يتعطل في زمن الحرب هذا السماح.

كانت أجهزة منظمة الأمم المتحدة أكثر حذراً حول هذا الموضوع عندما تعرضت له خارج فرضية الصراع المسلح. فنرى الجمعية العامة في قرارها الذي يحمل عنوان «المساعفة الإنسانية

لضحايا الكوارث الطبيعية والحوادث المفاجئة من النوع نفسه» بعد أن أكدت تمسكها بمبدأ سيادة الدول.

«تدعو جميع الدول التي يحتاج سكانها لهذا النوع من المساعفة أن تسهل تنفيذ هذه المساعفة الإنسانية بواسطة هذه المنظمات (الإنسانية) وعلى الأخص إمدادات القوت والأدوية والرعاية الطبية اللازم وصولها للضحايا[1]».

نلاحظ أننا عبرنا من لغة الأمر إلى لغة الاقتراح.

أيعني هذا أنه في زمن السلام تُعزى المساعدة الإنسانية كلياً إلى حكومة الدولة المنكوبة؟ إن المبادىء الموجهة حول تدعيم وتنسيق المساعدة الإنسانية الطارئة لمنظمة الأمم المتحدة والتي صدقت عليها مؤخراً الجمعية العامة تنص على... «يجب أن تقدم المساعدة الإنسانية بموافقة الدولة المنكوبة ومن حيث المبدأ، بناءً على نداء من هذه الدولة». يبدو أن هذه القرارات رغم ذكرها لمبدأ موافقة الدولة تعتبر أن اختصاص الدولة بالمسألة ليس مطلقاً: ولذا يحوم اللبس حول هذه القرارات.

على أي حال من البديهي أنه لا يمكن الشروع في تحرك إنساني من دون طلب موافقة الدولة المستهدفة. وتوضح تجربة

(1) أنظر أيضاً الفقرة 6 من القرار وهي توافق على إمكانية خلق ممرات إسعاف إنسانية دون أن تعبِّر بصراحة عن وجود إلزام قانوني بذلك.

الممرات الإنسانية التي تمت مؤخراً في الصومال أو في يوغوسلافيا أن موافقة الدولة كانت دائماً محل إلتماس. وقد لاحظ بطرس بطرس غالي في أول تقرير له عن نشاط الأمم المتحدة أن: «تستطيع ممرات السلام ومناطق الهدوء لتوصيل الاسعافات أن تقوي عملية إقرار السلام بتطوير وتوسيع هذه الصيغ، بموافقة الأطراف، يمكننا أن نعطي دفعة للحوار السياسي ولجهود إقرار السلام».

إن التعاون والتنسيق بين الدول التي تتكفل بالمساعفة الإنسانية هما إذن أمران لا غنى عنهما؛ فليس مشروعاً أن يحدث تحرك من طرف واحد.

رغم كل ذلك لا يعني التأكيد على ضرورة طلب موافقة الدولة التي يوجد الأشخاص المنكوبون على أرضها وأن نعطي هذه الدولة الإرادة المطلقة في منح أو رفض إذنها. في ظل موقف مأساوي ذي سمة إلحاحية يعرِّض بشكل كبير حياة العديد من الأفراد للخطر، إذا عرضت منظمة إنسانية محايدة ـ أي تتحرك بلا تفرقة وفقط في الإطار الضروري لإسعاف السكان ـ خدماتها ووضعت نفسها تحت إدارة وإشراف سلطات الدولة، فإن هذه الدولة التي طلب منها الإذن بالدخول إلى أراضيها لا يمكنها أن ترفض دون سبب معقول. إن هذا الواجب ينتج عن الالتزامات العامة المتعلقة بالمساعدات والالتزامات في مجال الحقوق الشخصية التي وإن صيغت بطريقة عامة (كما سبق وأوضحنا) إلاّ أنها لا تعني شيئاً إذا كان يحق لدولة أن ترفض مساعدة إنسانية لصالح سكانها. إن المادة (5) من قرار معهد القانون الدولي حول «حماية حقوق الإنسان ومبدأ عدم

التدخل في الشؤون الداخلية للدول والصادر في جلسة سان جاك دو كومبستيل في 1989 يعلن بكلمات سخية:

«إن الدول التي يحدث على أرضها مثل هذه الأوضاع لن ترفض تعسفاً مثل هذه العروض بالمساعدات الإنسانية».

ليس هناك أي رابط منطقي ـ على عكس ما يدعي البعض ـ بين الحق في المساعفة الإنسانية الذي أقره الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و «الحق في التدخل» للدول؛ ولكن الحد الأدنى الذي يتضمنه هذا الحق في المساعدة هو أن لا تقوم الحكومات بعرقلة المساعدة الإنسانية على أراضيها. ولا نستطيع أن نرى لماذا ما هو صالح في زمن الحرب لا يكون صالحاً في زمن السلم. كما أقرت بذلك محكمة العدل الدولية «أن احترام الاعتبارات الإنسانية يفرض نفسه في زمن السلم أكثر من زمن الحرب».

في هذا الإطار يمكن أن نؤكد أن:

- القانون الدولي الموجود يجبر مجمل الدول أن تنشىء وتحافظ على نظام انساني دولي وهي فكرة متضمنة أصلاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948.
- في هذا الإطار لا يمكن اعتبار المساعدة الإنسانية تدخلاً لأنها تترجم احتراماً للالتزامات العامة في مجال الحقوق الشخصية أكثر منه استتناداً أو انتهاكاً للقانون الدولي.
- هذه المفاهيم العامة قد تمّ تطبيقها بواسطة أجهزة منظمة الأمم

المتحدة في أوضاع انتكاب سكان ضحايا لصراعات أو لكوارث طبيعية؛ في زمن الحرب.

- يجب على الدولة التي يوجد على أرضها هذا الوضع في ظروف معينة أن تقبل الإسعافات الإنسانية الخارجية والتي تصل إلى السكان تحت إدارتها وإشرافها؛ وفي زمن السلام لم يُصَغْ هذا الواجب في المساعفة بصورة صريحة ولكنه ينبع من مبادىء أكثر عمومية.

- وأخيراً، واجب المساعفة الإنسانية يترجم بالنسبة لمجمل الدول بإمكانية توصيل مساعدة إلى السكان المنكوبين، وبالنسبة لحكومة هؤلاء السكان بالإلزام بقبول هذه المساعدة إذا اقتضت الظروف ذلك.

وهكذا كما نرى القانون الدولي الموجود يحبذ ويشجع التحرك الإنساني ولكن هذا التحرك لا يمكن له أن يحدث بأي كيفية. يبقى إذن أن يبين حدوده.

حدود قاعدة عدم التدخل

إذا وافقت الدولة التي يوجد على أرضها السكان المنكوبون على المساعدات الخارجية فلن تكون هناك أي مشكلة. وهو ما حدث على سبيل المثال في الصومال حيث وافق أطراف النزاع الذي يمزق البلاد على إرسال قوة من منظمة الأمم المتحدة والتي وصلت في شهر سبتمبر 1992 لتحمي عملية تفريغ توصيل المساعدة الإنسانية. رغم ذلك في الغالبية العظمى من الحالات تحدث الأمور بلا تنافر ولا يضطر أحد لأن يتحدث عن «حق في التدخل»: فالدول

لا تفعل سوى القيام بواجبها في المساعفة الإنسانية. ومن هذه الزاوية يمكن أن ننظر إلى حركة التضامن الدولي لصالح الشعب الروماني بعد سقوط تشاوشيسكو وكذلك إلى مجمل تحرك الدول أو المنظمات الدولية لصالح المساعدة في التنمية وحتى إلى المنظمات الإنسانية غير الحكومية المتخصصة في المساعدة الإنسانية. تكمن المشكلة في تحديد إمكانات التحرك الإنساني في حالة رفض الدولة المعنية. نلاحظ أولاً أنه يمكن أحياناً تقديم مساعدات عن طريق الدول المجاورة التي توافق على ذلك. ولذا كانت المساعدة الإنسانية من جانب الولايات المتحدة إلى المعارضة المواجهة للساندينيين عن طريق أراضي هندوراس مسموحة، على عكس أنشطتها العسكرية وشبه العسكرية ودعمها المسلح للمعارضين. ولكن قد يحدث أن لا يستطاع استخدام هذه الطريقة، مثلاً لو افترضنا أن السكان المنكوبين ليست لديهم الإمكانية المادية في الانتقال إلى أراضي الدولة المجاورة لتلقي المساعدة أو في حالة رفض الدول المجاورة لأي تعاون، في حالة كهذه ما هي أشكال التحرك المقبولة؟

يمكن للدول أولاً في هذه الحال أن تتبنى ما يسمى بالتدابير المقابلة أي تدابير شرعية تماماً ولا تنتهك أي حق للحكومة، التي تنتهك هي حقوق سكانها، يتعلق الأمر في المقام الأول بوسائل قولية فقط: نفكر مثلاً في احتجاجات دبلوماسية تأخذ شكل الإخطار بقبول المساعفة الإنسانية، أو إدانة علنية تستهدف زيادة ضغط الرأي العام الدولي. يمكن أيضاً أن نتخيل أشكالاً من الضغط الاقتصادي كرفض

تنفيذ الاتفاقيات الجديدة الخاصة بالتعاون أو ربط إعادة العلاقات بتحسين أوضاع الحقوق الشخصية. وأمثلة من هذا النوع من ردود الفعل عديدة: يكفي التذكر بردود الفعل الدولية تجاه أحداث ميدان تيان - آن - من في 1989 أو إلى العلاقات بين بلجيكا وزائير في السنوات الأخيرة. في مواقف كهذه يقوم بعض رؤساء الدول بالتلويح بشبح السيادة الوطنية وتتهم الأطراف الأخرى بالتدخل في شؤونها الداخلية. رغم أنه منذ فترة طويلة لا تعتبر الحقوق الشخصية مجرد «شؤون داخلية»: كل الدول أخذت على نفسها التزامات في هذا الموضوع وبالتالي تخلّت عن اعتبارها شؤوناً داخلية.

يمكن للتحرك الإنساني أن يتضمن مبادرات أكثر خطورة من مجرد التدابير المقابلة وأن يتخلى عن احترام الإلزام الدولي الذي تستفيد منه الدولة المعنية: وهو ما يسمى عموماً بالإجراءات الانتقامية. ليست هذه الصيغة في رد الفعل إلاّ تجسيداً في القانون الدولي «الشريعة التدخل أو قانون العين بالعين»: «بما أنكم تنتهكون التزاماتكم في مجال الحقوق الشخصية وترفضون تعسفاً أي مساعدة خارجية لصالح سكانكم، سأنهي من جانبي التزاماتي تجاهكم في المجالات الاقتصادية والمالية».

وهكذا يمكن أن نعلق توريد صفقة سلاح كنا قد وعدنا بها الدولة التي تنتهك الحقوق الشخصية أو أن نلغي من طرف واحد اتفاقيات المساعدة والتعاون الاقتصادية.

بلا شك هناك شروط تضع حدوداً لتنفيذ مثل هذه الممارسات.

في المقام الأول لا نستطيع انتهاك الحقوق الشخصية لمواطنين يحملون جنسية الدولة «المذنبة للرد على إنتهاكها لحقوق مواطنين آخرين: ينبغي للإجراء الانتقامي أن يوجه لهدفه الإنساني. بعد ذلك ينبغي بديهياً أن تكون الدولة المستهدفة هي السابقة في انتهاك القانون الدولي كأن ترفض على سبيل المثال المساعدة الخارجية تعسفاً. من ناحية أخرى هناك شرط جوهري يتعلق باحترام التناسب بين الإجراء المتخذ والسبب الذي أدى إليه. لا يمكن على سبيل المثال أن نتخذ من إعدام معارض سياسي ذريعة لفرض حصار اقتصادي حقيقي ضد الدولة المذنبة. وأخيراً يظل الانتقام العسكري ممنوعاً: إن القاعدة العامة التي مؤداها أن أي استخدام للقوة ـ عدا في حالة الدفاع الشرعي ـ ينبغي أن يتطلب تصريحاً من مجلس الأمن ما زالت رهن التطبيق. لو اختير التصرف من طرف واحد فإن الفعل الإنساني يتخذ إذن شكل الضغط الدبلوماسي أو السياسي أو الاقتصادي أو المالي ولكن ليس إشعال الحرب.

من الصعب اعتبار كل هذه الإمكانات النظرية غير فعالة في المواقف الملموسة. يمكننا بالفعل أن نتخيّل، بناءً على القواعد الموجودة في القانون الدولي تحركات تقوم بها قوى إنسانية غير مسلحة تدخل إلى أراضي الدولة الموجود عليها السكان المنكوبون وتقدم لهم معونات مادية دون أي استخدام للقوة. بصورة ملموسة يمكن لطائرات هيليكوبتر مدنية على سبيل المثال أن تعبر الحدود وتسقط القوت والأدوية بالمظلات ثم تترك المجال الجوي، وهذا في حالة رفض الحكومة تعسفاً أن تقبل مساعدة محايدة وخاضعة

لإشرافها وإدارتها. في هذه الفرضية لا تكون تمامية أراضي الدولة قد احترمت لأن الدولة قد رفضت دخول المساعدات. ولكن لم يتم أي لجوء للقوة. إن اللجوء للقوة يفترض دخول قوات مسلحة على أراضي الدولة المعنية. إن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2625 (XXV) الذي يتضمن تفسير حظر اللجوء للقوة الموجود في الميثاق يشير فقط إلى حالات دخول قوات مسلحة. والحال هذه، تكون حملات المعونة الإنسانية غير المسلحة والتي حدثت بعد محاولات التماس ملحة لدى الدولة صاحبة السيادة على الأراضي معتبرة كإجراءات انتقام شرعية تتمثل في عدم احترام مبدأ تمامية أراضي الدولة، كرد على انتهاك الحقوق الشخصية الذي تقوم به هذه الدولة. ويكون أيضاً معيار التناسب قد تمت مراعاته باعتبار أن هذا التحرك لم يتم إلاّ بعد ـ الرفض التعسفي للمساعفة الإنسانية وهو كما رأينا ممنوع بواسطة القانون الدولي. إن عملية كهذه تعتبر إذن رداً مناسباً تماماً للوضع الموجود، ويمكن في ظل فرضيات معينة أن يكون فعالاً. إن القانون الدولي بوجه عام ومبدأ عدم التدخل بوجه خاص لا يمانعان مطلقاً في القيام بهذه الإجراءات.

إن ما قلناه لا ينطبق كما هو واضح إلاّ على التدخلات غير المصحوبة باللجوء إلى قوة السلاح. ولهذا السبب فإن العملية (Provide Comfort) التي نظمتها القوى المتحالفة صبيحة حرب الخليج لمساعدة سكان كردستان وإقليم البصرة بعد أن كان العراق يرفض دائماً أن يسمح بوصول المعونات إلى السكان المدنيين الذين كانوا في حاجة طارئة إليها، مثل هذه العملية لا تنتفع بأي قاعدة من

القانون الدولي كان مجلس الأمن قد أصدر بالتأكيد قراره رقم 688 في بداية إبريل 1991 الذي يلح فيه كي تقبل العراق فتح أراضيها، ولكن لم يكن هناك أي إذن معطى للدول المتحالفة يسمح لها باللجوء إلى القوة لتغيير هذا الوضع، وهو على العكس من الوضع الذي جرى بعد عام من ذلك، في الصراع الدائر في يوغوسلافيا والصومال وهو ما سنراه فيما بعد. فكما أوضح في تلك الفترة بيريز دي كويلار أنه إذا كان هذا التحرك مقبولاً من «وجهة نظر أخلاقية» إلاّ أنه لم يحصل على موافقة مجلس الأمن. ويمكن أن نجري الحكم نفسه على المراقبة الجوية التي تنظمها الولايات المتحدة تحت خط عرض (32) فوق أراضي العراق. إن القرار 688 الذي تبرر به الولايات المتحدة هذه المراقبة لا يسمح بانتهاك المجال الجوي لدولة ذات سيادة كما لا يسمح أكثر بإسقاط الطائرة العراقية الذي تمّ في ديسمبر 1992. إن مثل هذه الأعمال حتماً وإن استلهمت بعض الاعتبارات لا تستند على أي أساس من القانون الدولي.

هذه المواقف توضح الحدود التي تمنع القيام بمساعفة سكان في حاجة ملحة عندما تعترض الدولة على هذه المساعدة. ولكن علينا أن نقرّ بأن هذه الحدود ليست ذات طبيعة قانونية ولكنها تنتج من غياب الإرادة السياسية للدولة في تبني إجراءات من طرف واحد أو عن طريق مجلس الأمن الذي يمكنه، نظرياً، أن يسمح بمساعدة إنسانية مسلحة. إن التطور الأخير في العلاقات الدولية قد أوضح أن إمكانية التحرك المسلح الجماعي توجد في الواقع وليس على الورق

فقط، شرط أن تكون محدودة بأهدافها ولا تخفي أهدافاً أخرى.

إن التحرك العسكري ليس ممنوعاً بصورة مطلقة ولكن فقط إذا كان تحركاً لغاية طرف. من الممكن القيام به في إطار تحرك جماعي يقرره مجلس الأمن وهيئة الأمم المتحدة. إذا رأى مجلس الأمن أن الوضع الحادث من طبيعته أن يهدد السلام والأمن الدوليين، فلا شيء يمنعه من أن يمارس أو يسمح بالتحركات التي يراها مناسبة. وبشكل خاص يمكنه أن يصرح لبعض الدول أن تقوم بعمليات مساعفة إنسانية مصحوبة بحماية عسكرية. وبهذا الخصوص من اللائق أن نذكر بأن مبدأ عدم التدخل لا يشكل عقبة في وجه تحرك مجلس الأمن. إن المادة (2) فقرة (7) من الميثاق والتي تعلن هذا المبدأ تحدد أن «هذا المبدأ لا يخل بتطبيقه وسائل حفظ النظام بالقوة التي يقرها الفصل السابع»، أي بالأعمال القهرية التي يقوم بها مجلس الأمن. إذن سمح القانون الدولي دائماً بالتدخلات المسلحة التي تتم على أساس جماعي حتى تحترم كل الضمانات التي ينص عليها الميثاق.

ظلت هذه الإمكانات حتى الماضي القريب نظرية. وكان مصطلح «تهديد السلام» قد استخدم مراراً ليصف انتهاكات مكثفة للحقوق الشخصية: استخدم مجلس الأمن هذا المصطلح ليصف سياسة التفرقة العنصرية في جنوب أفريقيا أو مؤخراً ليصف قمع السكان المدنيين في العراق. وفي 31 مارس 1992 نعت المجلس مستخدماً «تهديد السلام»، لمجرد إمتناع ليبيا عن تسليم اثنين من مواطنيها المتهمين بالإرهاب إلى القضاء الأميركي والبريطاني، رغم

أن هذا الرفض متوافق مع قواعد القانون الدولي التي تنظم هذه الشؤون. إن هذا المثال ليبين كيف أن أخطار تحريف مهمات مجلس الأمن بواسطة بعض الدول كبيرة جداً وكما نرى ذلك في مواضع مختلفة في هذا الكتاب. أما فيما يتعلق بمشكلتنا المحددة فنرى أن التوصيف بتهديد السلام يستخدمه مجلس الأمن حسب ما يحلو له. ولكن منظمة الأمم المتحدة لم تشتق أبداً من هذا التوصيف أي سماح بمساعفة إنسانية مسلحة.

إن الوضع، رغم كل شيء، يظهر علامات بارزة على التطور. إن قرار (770) الصادر في 13 أغسطس 1992 بواسطة مجلس الأمن بخصوص الموقف في يوغوسلافيا هو قرار غير مسبوق في هذا الشأن حيث يهيب المجلس:

> «بالدول بصفتها القومية أو بواسطة المنظمات والهيئات الإقليمية بالتعاون مع الأمم المتحدة أن تتخذ كل الإجراءات الضرورية لتسهيل إمداد المساعدات الإنسانية التي تقوم به المنظمات المختصة في الأمم المتحدة وغيرها إلى سرايفو وإلى كل مكان في البوسنة والهرسك».

أصبحنا نعرف منذ القرارات الصادرة أثناء حرب كوريا وخصوصاً أثناء حرب الخليج أن «الإجراءات الضرورية» يمكن أن تتضمن أعمالاً عسكرية. يعتبر القرار (770) منذ هذه الأثناء هو الحالة الأولى التي صرحت فيها منظمة الأمم المتحدة باللجوء إلى القوة ليسمح بتوصيل المساعدة الإنسانية إلى السكان الضحايا للنزاع

المسلح وتمّ تكميل هذا القرار بقرار آخر رقم (771) والذي يدين مجلس الأمن فيه سياسة «التنظيف العرقي» الجارية في البلاد ويقتضي إيقاف انتهاكات قانون النزاع المسلح وأيضاً دخول هيئة الصليب الأحمر الدولي في الحال إلى معسكرات الاعتقال المقامة على أرض يوغوسلافيا، وينتهي القرار بالتهديد باتخاذ إجراءات أخرى قد تكون انتقامية إذا لم يحترم القرار. ولم تبق هذه النصوص حبراً على ورق إذ أنه خلال أسابيع وضع عديد من الدول فرقاً عسكرية تحت تصرف قوات الحماية التابعة للأمم المتحدة والتي حمت بالفعل قوافل المساعدة الإنسانية وضمنت وصولها إلى السكان.

ثم صاغ الأمين العام للأمم المتحدة تقريراً عن الوضع وبالتحديد حول المساعدة الإنسانية. وبناءً على هذا التقرير صدر قرار آخر تدعيماً لفرق قوات الحماية التابعة للأمم المتحدة (القرار 776). ورغم ذلك بقي الموقف الإنساني هناك مأساوياً.

في هذا السياق أصدر مجلس الأمن في 3 ديسمبر 1992 القرار 794 الذي يسمح منطلقاً من الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة:

> «للأمين العام والدول الأعضاء المتعاونة في تنفيذ العرض [بعملية عسكرية للإنقاذ اقترحتها الولايات المتحدة] أن تستخدم كل الوسائل الضرورية لكي تهيىء في أسرع وقت ممكن شروط أمن عمليات الإنقاذ الإنسانية في الصومال».

إن التصريح المعطى هنا أوسع بكثير لأن الدول لا تكتفي فقط بحماية المساعدة الإنسانية فقط بل «تهيىء شروط الأمن» وهو ما يمكن تفسيره بصورة فضفاضة، هذا على عكس سابقة يوغوسلافيا حيث أرسلت الدول في الحال فرقها العسكرية التي أعادت النظام سريعاً في المدن الكبرى. وظلت رغم ذلك فرص إرساء السلام على المدى الطويل أمراً غير مؤكد.

مهما يكن من أمر فإن هذه القرارات سوف تظل كأول تجسيد للقيمة الجديدة التي يعطيها مجلس الأمن للمسائل الإنسانية.

في التحليل الأخير، إن الوسائل التي يقدمها القانون الدولي للدول لكي تفرض إحترام هذا القانون، عديدة كما أنها تستخدم أكثر فأكثر بفضل الأوضاع الدولية المواتية. من البديهي أن القانون الدولي ليس كاملاً متقناً. وعلى الأخص أنه إذا كان الإلزام بضرورة قبول المساعدات الإنسانية في زمن السلم من بعض المبادىء العامة، إلا أنه لم يعبر عنه بصورة صريحة. هناك إذن ما ينبغي تطويره ولكن ينبغي لهذا التطوير أن يتمثل في إضفاء مزيد من الدقة على القانون الموجود وليس في اتخاذ بعض الثغرات البسيطة كذريعة لتغييره كلية، إذ أنه في انتظار حدوث هذا التطوير يمكن للدول أن تستند إلى القواعد الموجودة لتقوم بعديد من الأعمال الإنسانية. وبالتالي فإن المسلّمة الأولى التي تشكل أساس الإقتراح الذي يميل إلى تغيير القانون الموجود ـ الذي يبدو غير فعال بالنسبة للتحرك الإنساني ـ ليحل محله حق في التدخل من طرف واحد، لا تصمد هذه المسلمة

للتحليل. يبقى أن نتحقق مِمّا إذا كان هذا التغيير المقترح يشكل فعلاً تقدماً بخصوص ما يسمى «النظام الإنساني العالمي الجديد» الذي وصفناه فيما سبق.

أو «حق في التدخل»؟

قبل أن نعرض بالتفصيل لمحتوى «الحق في التدخل» ينبغي أن نحدد أن هذا المفهوم ما يزال في طور الاقتراح ولا يوجد له أي أساس في القانون الحالي. وقد زُعم أحياناً، بمناسبة الأحداث من شهر إبريل إلى شهر يونيو 1991 في كردستان العراق، أن الحق في التدخل قد اكتسب وضعاً قانونياً جديداً، وهو ما يؤكده برنار كوشنر قائلاً: «[. . .] حتى هذا الوقت كنا نتحدث في منظمة الأمم المتحدة عن سيادة الدول وحقوق الحكومات. إن هذا القرار 688 يكرس حق البشر قبل حق الدول و[به] يصبح التدخل رسميا. [إنه يمثل] دخول الحق في التدخل الإنساني إلى النصوص الدولية». مثل هذا النمط من التصريحات بالغ في استعراضيته لدرجة لا يستحق معها أن نقف عنده طويلاً. يكفي فقط أن نسترجع المقاطع الأساسية للقرار الشهير رقم 688 لكي ندرك أنه لا يكرس أي حق في التدخل لأي كان:

> «مجلس الأمن، مذكراً بنصوص المادة 1، الفقرة 7 من ميثاق الأمم المتحدة [التي تعلن قاعدة عدم التدخل]، معيداً للتأكيد على الالتزام الذي أخذته الدول الأعضاء في احترام سيادة، وتمامية أراضي وإستقلال العراق السياسي وكل الدول في المنطقة». [. . .].

3 ـ يلح كي يسمح العراق بوصول المنظمات الإنسانية الدولية في الحال إلى كل من يحتاج لعونها في جميع أنحاء العراق وأن يضع تحت تصرفها كل الوسائل اللازمة لعملهم، [. . .]

6 ـ يلقي نداء إلى كل الدول الأعضاء وإلى كل المنظمات الإنسانية لكي تشارك في جهود المساعفة الإنسانية هذه [. . .].

وهكذا نرى أن مجلس الأمن لا يقتضي حتى من العراق أن يقبل مساعدة إنسانية خارجية. أما الجملة الأخيرة من القرار وهي الوحيدة الموجهة للدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة فهي أبعد من أن تسمح لها باستخدام «كل الوسائل اللازمة» لضمان المساعفة الإنسانية. وهنا نستعير المصطلحات المستخدمة إبان الأزمة اليوغوسلافية. فالقرار إذن لا يمكن أن يسمح للدول باللجوء إلى القوة في هذه الحالة المحددة ولا بشكل عام. بل على العكس يذكر القرار (688) بالقواعد التقليدية الخاصة بعدم التدخل وبسيادة الدولة.

أما فيما يتعلق بالقرارات (770) و(794) الخاصة بالصراعات في يوغوسلافيا والصومال فهي تمثل بالقطع السابقة الأولى التي يستخدم فيها مجلس الأمن سلطته الجزائية لكي يضمن المساعفة الإنسانية ولكن هذه الإمكانية، كما أوضحنا، متاحة له منذ زمن طويل بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة.

إن الإقرار «بحق في التدخل» ليس إثبات حال ولكن مجرد اقتراح. ويمكننا أن نؤكد قبل كل شيء، أن هذا الاقتراح غير مجدٍ،

فبالفعل كما رأينا تقدم القواعد الحالية للقانون الدولي إمكانية ضمان المساعفة الإنسانية بصورة فعالة. يمكن أن نتساءل أين تكمن جدوى إدخال «حق» أو «واجب في التدخل». يكفي تطبيق القواعد الموجودة، حتى وإن إقتضى الأمر تفسيرها مستلهمين الاعتبارات الإنسانية بدلاً من إدانتها.

رغم ذلك توجد بعض المواقف لا تستطيع القواعد التقليدية أن تستوعبها. فلقد أوضحنا أن عمليات الحلفاء في كردستان العراق سنة 1991 وكذلك المراقبة الجوية لجزء من أراضي هذه الدولة بواسطة الولايات المتحدة هي معارضة للقانون الدولي حتى وإن أدت هذه الأعمال إلى إسعاف سكان منكوبين.

في حالات كهذه إذن يكون إدخال حق في التدخل يمكنه أن يُرى باعتباره تقدماً. فهل الأمر فعلاً كذلك؟ للإجابة عن هذا السؤال ينبغي أولاً أن نحاول تحديد بدقة كبيرة هذا المفهوم في الحق في التدخل وهذا قبل أن نتحسَّب مما سيؤدي إليه تعميمه في مجال التطبيق.

الحق في التدخل: مفهوم غير محدد

لاحظ عن حق أحد الأعضاء الهامين في اللجنة الدولية للصليب الأحمر في أحد مقالاته أن «الحق في التدخل» قد «ألقي به في المرعى» أمام القانونيين دون أي تحديد وأنه «قيل تقريباً كل شيء وضده في المناظرات العامة حول الموضوع». ينبغي أولاً أن نلاحظ أنه لا يوجد واحد من الدعاة الحاليين «للحق في التدخل» قد انكب

على تحديد المفهوم بجديّة بل وحتى لا يمكننا أن نلمح خلال خطبهم أو كتاباتهم بعض الأفكار التي قد تشكل قاعدة لهذا المفهوم. في المقابل نجد بعض المؤلفين قد اشتغلوا فيما سبق بفكرة «التدخلات لأسباب إنسانية» التي ولدت في نهاية القرن الماضي ولا تتميز عن فكرة «الحق في التدخل» سوى في التسمية: في الحالتين يتعلق الأمر في القدوم لمساعدة (مستخدمين القوة لو إقتضى الأمر) سكان موجودين على أراضي دولة أخرى. ولكي نحدد ما هو «الحق في التدخل» سوف نأخذ في إعتبارنا الكتابات المتعلقة «بالتدخلات لأسباب إنسانية».

لم يتصور أحد أن «الحق في التدخل» يعني أن تعطى بعض الدول كفاءة الإختصاصي بالرد العسكري عندما تقدر أن الحقوق الشخصية مهددة في دولة أخرى. إن وضع هذا الحق موضع التنفيذ يرتبط بعدة شروط وفي الصف الأول منها، يوجد معيار هدف التحرك العسكري، «بإختصار إن الشرط الضروري اللازم للتدخل لأسباب إنسانية هو أن تستهدف الدولة، التي تقدم نفسها كحامية، المصلحة الإنسانية فقط». من جهة أخرى ينبغي عموماً أن تكون الحقوق الشخصية قد انتهكت بصورة خطيرة. على سبيل المثال «جرائم شديدة لدرجة تدعو للتمرد، ومتناهية القسوة، تتواطأ عليها الحكومة وتتركها بلا عقاب، أو... مجازر من طبيعتها أن تجرح ضمير البشرية». هناك معايير أخرى قد أضيفت، فقد تم التأكيد على أن هناك شرطاً لا غنى عنه لمشروعية التدخل الإنساني هو أن يكون مقبولاً من ضحايا إنتهاكات الحقوق الشخصية.

أقل ما يقال هو أن هذه المعايير تفتقد الدقة وتترك الباب مفتوحاً أمام التفسيرات المفرطة. وهذا يبدو بديهياً وبالأخص في الشرط الأساسي للإجراء أي في هدفه الإنساني. لا نستطيع أن نتصور أن تقوم دولة بتدخل عسكري ضد دولة أخرى مع ما يتضمن ذلك من عواقب كالخسائر في الأرواح والمعدات وذلك من أجل هدف ليس وراءه أي مصلحة لها. لذلك يشترط بعض المؤلفين «استهداف المصلحة الإنسانية فقط». وآخرون، مضطرون لقبول أن تسعى الدولة المتدخلة لتحقيق مصالح أخرى، يحاولون في الوقت نفسه بلورة تدرج في الأولويات وبعض المعايير التي تسمح بأن يظل الدافع الإنساني هو السائد. يعد القانوني الاميركي فرناندو تيزون بلا شك أحد أكبر المتخصصين في الموضوع. وقد ذهب بعيداً في محاولته لإعطائه صورة منهجية: أن يقترح أن نطرح أولاً الأسئلة التالية لكي نحدد في أفضل موضوعية ممكنة ما إذا كان الهدف الإنساني مرجحا أم لا: «هل إحتلت القوات الأراضي وقتاً أكثر من اللازم؟ هل إقتضى المتدخل إمتيازات أو خدمات من الحكومة التي لجأت إليه؟ هل يسعى المتدخل إلى السيطرة على الدولة المستهدفة مظهراً مساعي غير إنسانية؟... إن المعيار الحاسم سيكون هو التحقق من أن إحترام الحقوق الشخصية قد فرض بواسطة المتدخل». من البديهي أن مثل هذا الاختيار المقترح سيصعب تطبيقه على حالة عينية وملموسة. فمثلاً كيف يمكن أن نحدد أن الدولة المتدخلة «تسعى للسيطرة» على الدولة المستهدفة؟ من أي طبيعة

تكون المزايا التي تعطيها الحكومة التي فرضتها القوة الأجنبية؟ وكذا في أي اللحظات ينبغي أن ننظر في ما إذا كانت الحقوق الشخصية قد استردت فاعليتها في الواقع، هل بعد التدخل مباشرة أم بعد مرور بضعة أشهر؟ سوف يصعب الإجابة عن هذه الأسئلة وبالتالي يصعب تعريف معيار الهدف الإنساني ولو بحد أدنى من الدقة.

المعيار الثاني الذي أجمع عليه المؤلفون هو فداحة إنتهاكات الحقوق الشخصية في الدولة المستهدفة. يسبب هذا المعيار النوع نفسه من المشاكل. ما هو معنى جريمة تدفع على التمرد بشكل خاص، وما معنى «حدث يصدم الضمير الإنساني» أو «قوانين الإنسانية» يبدو هنا أننا نتجه إلى إعتبارات تتعلق بالحق الطبيعي وما تتضمنه هذه الفكرة من ذاتية[1]. يمكننا هنا أن نتساءل هل إعدام إحدى الحكومات لمائة من المعارضة يبرر التدخل المسلح لقلب الحكومة أكثر مما يبرره مثلاً إبقاء جموع السكان في حالة بؤس وموت آلاف الأشخاص لانعدام العلاج أو نقص الطعام. تبين هذه الاعتبارات أن تقدير أهمية إنتهاكات الحقوق الشخصية هو بالأساس قائم على معايير الشرعية والتي تتنوع بإختلاف أعضاء المجتمع الدولي.

---

(1) انظر في هذا الموضوع Guy Carcasson, «Légalité et légitimite» ou Le devoir d'ingérence, Paris, Densél, 1987 يؤكد المؤلف أن: «القانون بحد ذاته غير قادر على أن يقدم لنفسه تبريراً لضرورة احترامه. إنه غير مكتف بذاته. ولا نحل المشكلة إذا فضلنا عليه فكرة حقوق الإنسان لأنها ليست الا اسماً جديداً نعمّد به الحق الطبيعي».

أما فيما يتعلق بالعوامل المخصصة لتوضيح الخاصية الإنسانية للتدخل فهي محل خلافات مشابهة. فمثلاً، إبتداء من أي لحظة يمكننا أن نستنتج أن سكان الدولة المستهدفة يتمنون غزواً خارجياً. هل يجب أن نؤسس حكمنا على وسائل غير موثوقة مثل استطلاعات الرأي حول شعبية الحكومة. أم نفصل في المسألة بعدياً أي بعد وجود القوات الأجنبية على أراضي الدولة؟ أم سنقتصر وجود معارضة منظمة تحرص على مظاهرات مؤيدة للتدخل؟ هل من الضروري أن يكون هناك نداء من هذه المعارضة؟ تتزايد صعوبة الإجابة عن هذه الأسئلة عندما نقرأ هذه الفقرة للبروفسور تيزون:

«هناك مواقف نرى فيها الحكام المستبدين يستخدمون أشكالاً قصوى من الإرهاب تنوم ضحاياها مغناطيسياً وتسيطر على وعيهم. وبما أن الأفراد، في هذه الأوضاع الافتراضية الاستثنائية، قد فقدوا إستقلالهم المعنوي ينبغي إذن أن لا يعتمد التبرير الأخلاقي للتدخل الإنساني على تعبيرهم عن: رغبتهم في التمرد».

والحال هذه، على حسب ما يرى المؤلف، علينا أن نحدد إرادة الشعب «المنوم» محاولين أن نعرف ماذا كان ينبغي أن تكون عليه لو كان حراً. وهكذا سيكون على القوة المتدخلة أن تحدد هي إرادة السكان الذين يوجدون في وضع لا يقدرون فيه ان يمتلكوا إرادة. ونحن نرى أن المناهج المستخدمة تشابه إلى حد كبير مناهج «الحكام المستبدين» الذين نزعم محاكمة أفعالهم بناء على معايير

أخلاقية. وهكذا نجد أنفسنا مرة ثانية على أرض المشروعية التي أشرنا إليها في إطار مناقشتنا للمعيار الثاني.

في الواقع إن استخدام هذا النوع من الاختبارات التي يدعو إليها هذا المذهب يؤدي بالضرورة إلى مأزق: إما أن تكون المعايير مرنة جداً ويفتح الباب لجميع أشكال الإفراط، أو تكون متزمتة لا تنطبق على أي وضع واقعي. وسوف تتأكد هذه النتيجة عندما نفحص الحالات الملموسة التي توصف بتدخل إنساني. وهكذا نجد بالنسبة لتيزون، وهو واحد من الذين يعدّدون كثيراً من الشروط التي تعتمد عليها شرعية التدخل - إن تدخل أميركا في جرانادا عام 1983 مبرر لاعتبارات إنسانية. رغم أنه يوضح بنفسه أن وضع الحقوق الشخصية في هذه الدولة عشية الغزو لا يقارن بما كانت عليه أوغندا في عهد عيدي أمين دادا، أو أفريقيا الوسطى في عهد بوكاسا، مع كل ذلك يرى القانوني الأميركي.

> إن بنية وهيئة هذا النظام السياسي كانت ستقود حتماً إلى إنتهاك الحقوق الشخصية [. . .] لقد وصلت الأحوال من غرانادا إلى درجة تجعل حدوث إنتهاك للحقوق الشخصية أمراً وشيك الوقوع».

وهكذا نجد أن الانتهاك المكثف للحقوق الشخصية لا يعتبر فقط كذلك في حالة الانتهاك الفعلي ولكن أيضاً في حالة إمكانية الانتهاك: إننا هنا أمام إدخال نوع من «التدخل الإنساني الوقائي» يكون صالحاً عندما يكون هناك «خطر وشيك الوقوع» إن فكرة

«الحالة المستعجلة» بالمعنى الطبي تقريباً هي التي تشكل شرط الشرعية». لا داعي إذن لأن نتوقف كثيراً عند هذا الموضوع لكي ندرك الخطر الذي يكمن وراء مثل هذا المفهوم. علينا فقط أن نلاحظ أن الإغتصاب الحقيقي الذي كانت تقوم به في هذا الوقت فرق الموت في غواتيمالا والسلفادور كان لا يحرك لواشنطن أي ساكن بل كانت تستمر في إمداد حكومات هذه البلاد بالأسلحة وبشكل مكثف. بالطبع لم يكن بين هذه الحكومات ونظام كاسترو علاقات خاصة كما كان الحال مع غرانادا.

ونصل بالتأكيد إلى نفس النتيجة بخصوص غزو جمهورية بنما سنة 1989 والذي سمح للولايات المتحدة أن تزيح من على خشبة المسرح الدولي حليفاً قديماً صار مزعجاً تحت دعوى تحرير الشعب من ديكتاتورية مستبدة. رغم أن نظام نورييغا هذا نفسه كان يلقى دعماً مكثفاً من الإدارة الأميركية قبل عدة سنوات خلت. هل يمكننا في ظل هذه الحيثيات أن نعتبر أن المعيار الأساسي لرجحان السمة الإنسانية للتدخل قد تحقق؟ هناك بعض المؤلفين قد رأوا ذلك، زاعمين أن «التدخل في بنما كان رد فعل شرعياً في مواجهة الاستبداد. ورأى آخرون أن التبريرات القانونية التي قدمتها إدارة بوش لم تستطع إخفاء الأغراض السياسية والاستراتيجية وخصوصاً بسبب وجود قناة بنما. ومن جهة أخرى يمكننا أن نشك في أن هجوماً مسلحاً مكثفاً مصحوباً بقصف أحياء عمرانية يسكنها المدنيون، وهو ما أدى إلى موت المئات بل والآلاف منهم، يمكن أن يطبق عليه شروط التدخل الإنساني.

هذان النموذجان يظهران أنه مهما كانت المحاذير التي يبديها المؤلفون في كتاباتهم النظرية فإن التنفيذ يترك المجال مفتوحاً أمام أحكام القيمة التي تؤدي بلا شك إلى الإفراط. أن يكون لكل دولة القدرة في تقييم الأوضاع حسب معاييرها الخاصة سيؤدي إلى أن يصبح «الحق في التدخل» لعبة تخرجها من جيب الدول القوية ـ فهي وحدها القادرة على التنفيذ ـ لكي تكون بمثابة غطاء قانوني مهذب لتدخلاتها. ومن هنا فإن «الحق في التدخل» ليس فقط بلا جدوى ـ لأن الفائدة الإنسانية المنشودة يمكن أن تتحقق في ظل القانون الموجود ـ بل هو خطير أيضاً. ويمكن للتاريخ، من وجهة النظر هذه، أن يقدم لنا بعض الدروس حول ما يعنيه «الحق في التدخل» في الواقع العملي.

«الحق في التدخل» تبرير تقليدي لسياسة العدوان المقنع

إن الطريقة التي تسعى إلى تبرير التدخل العسكري بالدوافع الإنسانية هي طريقة قديمة. في العصور الوسطى تم القيام بأعمال عسكرية وقدمت رسمياً على أنها رد فعل ضد الاضطهادات الدينية. وفي القرن التاسع عشر أصبح لسياسة التدخل هيئة ناظمة وهي «الحلف المقدس»: تم تفسير التدخلات التي تمت في اليونان وروسيا بأنها لاعتبارات إنسانية. وبالصورة نفسها كان أحد أهداف الولايات المتحدة في غزو كوبا هو: «وضع حد للمعاملة الفظّة التي تعامل بها السلطات العسكرية السكان المدنيين، أثناء محاولات هذه السلطات قمع التمرّد». والقرن العشرون أيضاً غني في السوابق

المشابهة. ففي سنة 1904 حاول تيودور روزفلت أن يبرر الأعمال العسكرية العديدة التي قامت بها الولايات المتحدة في جزر البحر الكاريبي بالطريقة الآتية:

«الشر العنيف أو العجز الذي أدى إلى الإهمال العام لروابط المجتمع المتمدن يمكن في نهاية الأمر أن يقتضي تدخلاً من قبل أمة متحضرة. والولايات المتحدة لا تتجاهل واجباتها في داخل المحيط الغربي».

في سنة 1912 تدخلت اليونان وبلغاريا وصربيا في تركيا معلنين «أنهم وجدوا أنفسهم للأسف مضطرين إلى اللجوء لقوة السلاح»، لكي يضعوا حداً للمعاملة السيئة التي يلقاها المسيحيون في مقدونيا. أما السوابق الحديثة فما أكثرها. في 1965 قام الرئيس جونسون بتفسير غزو القوات الأميركية لِـ سان دومينيك بالآتي: «أن السبب الذي من أجله تدخلنا في جمهورية الدومنيكان كان في 99% منه حماية لأرواح الأميركيين والأجانب من الأمم الأخرى في هذا البلد». من الممكن أيضاً أن نذكر تدخل ڤيتنام في كمبوديا وفرنسا في جمهورية أفريقيا الوسطى والولايات المتحدة في غرانادا ونيكاراغوا أو بنما؛ كلها رسميا تتم لأسباب إنسانية. وفي نهاية المطاف لن ننسى أن نذكر أن كل أشكال الاستعمار كانت من الناحية الأيديولوجية ترى أنها تقوم «بمهمة مقدسة للحضارة» وكان لهذه الدعوى مظهر إنساني هام.

إن الحق في التدخل ليس مفهوماً مبتكراً. إنه ليس إلا تعليباً جديداً لبضاعة قديمة كنا نعتقد أن زمانها ولّى. وسواء أطلق عليها إسم «الحرب العادلة» أو «التدخل الإنساني» أو «الحق في التدخل» على استخدام دولة عظمى للقوة ضد دولة ضعيفة، فإن ذلك لا يستطيع أن يخفي سياسة هدفها العدوان المقنع. في الأغلبية العظمى للأمثلة التي تعرضنا لها، نجد أن الإعتبارات الإنسانية ليست هي الدوافع الوحيدة للتدخل المسلح. إن مفهوم «الحرب العادلة» قد صاغه علماء الدين في سلامانك عندما كانت أسبانيا تقوم بتأسيس امبراطوريتها الاستعمارية عن طريق الغزو، وليس من الضرورة أن يكون الواحد منا من كبار العلماء لكي يدرك الدوافع الحقيقية لتدخلات الولايات المتحدة في البلاد التي أطلقت هي عليها اسم «الحديقة الخلفية للولايات المتحدة». لو كان هناك فعلاً دوافع إنسانية فإنها لا تزن الكثير في مقابل الواقع الجغرافي والسياسي في هذه اللحظة. ومن جهة أخرى من نافل القول أن نذكر أن أكثر إنتهاكات الحقوق الشخصية فداحة لم تثر أي رد فعل من جانب من ينصبون أنفسهم حماة لهذه الحقوق. يكفي في هذا الصدد سلبية الدول الغربية أثناء الإعداد لإبادة كان ضحيتها الشعب الكمبودي وإدانتهم بلا أي تحفظ للتحرك الفيتنامي الذي أطاح بحكم الخمير الحمر. بل وأسوأ من ذلك رأينا دعم العديد من الدول الغربية لحلف تقوده عدة فصائل من بينها فصيلة بول بوت. كما ذكرنا أيضاً المجزرة التي قامت بها السلطات الأندونيسية والتي فتكت بحوالي 300 الف نفس من أصل صيني ولم يتم في مواجهتها أي «تدخل إنساني».

ومن جهة أخرى سببت «التدخلات الإنسانية» من الضحايا أكثر مما حاولت تفاديه. ونحن نذكر فداحة الثمن الذي دفعه الفيتناميون أثناء الحملة الصليبية التي قامت بها الولايات المتحدة باسم الدفاع عن الديمقراطية. ومؤخراً قامت هذه الدولة بدعم مجموعات الكونتراس التي يتزعمها الأنصار القدامى لنظام سوموزا والتي ارتكبت مجزرة مات فيها المئات من المدنيين كما أرتكبت العديد من الإنتهاكات لقوانين الحرب.

وبالطريقة نفسها كانت أيضاً عملية «القضية العادلة» في بنما والتي راح ضحيتها الآلاف من المدنيين في أغلبهم. وفي ختام تعليقنا على هذه الممارسة للتدخلات المسماة «بالإنسانية» يمكن أن نستشهد بعبارة كتبت في مقال عام 1948 عن ما يسمى اليوم «بالحق في التدخل»:

> «تلعب المصلحة غالبا، إن لم يكن دائماً، دوراً ضخماً في «تمهيد» الطريق النزيه للأدعياء».

في مواجهة هذه التجاوزات تبنى القانون الدولي قاعدة عدم التدخل. إن هذا المبدأ قد اكتسبته بصعوبة دول أميركا اللاتينية في فترة ما بين الحربين لكي يضع حداً لسياسة العدوان المقنع التي كانت تميز العلاقات بين الدول الغربية ـ التي تسمي نفسها الأمم المتحضرة ـ والدول الضعيفة. وقد كرّس ميثاق الأمم المتحدة هذا المطلب بإدماج القاعدة في المادة (2) فقرة (7). وبعد ذلك تم الرجوع إلى قاعدة عدم التدخل بواسطة الدول الناشئة في صراعها

ضد بعض الممارسات الامبريالية يمكن أن ننظر إلى حالة شيلي في عهد الرئيس الليندي أو حالة كوبا. إن هدف القاعدة هو أساساً منع الدول أن تفرض إرادتها على الآخرين مستخدمة في ذلك وسائل قهر أياً كانت طبيعتها. لهذا السبب وحده لن يكون من المناسب أن نلغي بكل بساطة مبدأ عدم التدخل الذي هو ركيزة لا غنى عنها لتنظيم العلاقات الدولية في حدها الأدنى. إن الإدانة الرسمية للاستخدام المفرط لهذا المبدأ ستكون أكثر فاعلية. هذا الإفراط الذي نلاحظه على سبيل المثال عندما تسعى الدول لأن تمنع الآخرين من الاهتمام بالحقوق الشخصية للمواطنين على أراضيها معتصمة بمبدأ «عدم التدخل». مثل هذه التصريحات، سواء أتت من بكين أو من كينشاسا أو من أي مكان آخر هي غير متفقة مع «النظام لا الانساني العالمي الجديد» ولا تقتضى على الإطلاق إصدار مبدأ «الحق في التدخل».

في النهاية، إن فكرة «الحق في التدخل» ينبغي رفضها لأكثر من سبب.

أولا: لا يستطيع دعاتها أن يقدموا تعريفاً متماسكاً لهذا الحق، لأن المعايير التي يقترحونها لا يمكن تنفيذها عملياً، كما أنها تترك الباب مفتوحاً لكل أشكال الإفراط. إن الدوافع الإنسانية التي تبرر إشعال حرب قدمت عادة على أنها نابعة من ضمير عالمي وإيثاري عام للإنسانية: لماذا إذن يترك تنفيذها لدول تتصرف من وحي إرادتها الخاصة دون أي تكليف لها من قبل المجتمع الدولي؟ هناك بالفعل بعض المؤلفين يزعمون أنه من الممكن الاستغناء ليس عن

موافقة الأمم المتحدة وحسب بل أيضاً عن موافقة سكان الدول المستهدفة، الذين ليس لديهم الكفاءة في أن يكوّنوا رأياً صحيحاً عن النظام الذي يحكمهم... وهكذا نلاحظ أن «الحق في التدخل» عندما يستخدم يشبه ورقة التوت التي توضع في حياء على المدفع قبل إنطلاقه.

وهكذا حتى لو وضعنا أنفسنا على الأرض المفضّلة لدعاة «الحق في التدخل» أي أرض القيم الأخلاقية نلاحظ أنها ليست مقنعة بما فيه الكفاية. لقد أبرزنا التجاوزات التي يقود إليها النظام الحالي المتمركز على سيادة الدول. هذه التجاوزات موجودة بالفعل. لو رفضت دولة مساعدة خارجية ومحايدة وتقع تحت إدارتها وإشرافها فإن إعتصامها بمبدأ عدم التدخل لا يعني إلا إنحرافاً بها عن مضمونها، هذا السياق تكون الأساليب السلمية غير فعالة وتظل آليات الأمن الجماعي التي ينص عليها الميثاق حبراً على ورق بسبب العرقلة التي تسببها هذه الدولة أو تلك من أعضاء مجلس الأمن. بالإضافة إلى التطور الأخير الذي يجعل هذا المنطق في التفكير مهملا ـ وهو ما أثبته أساساً القرار 794 الخاص بالصومال ـ أن هذا المنطق يسخر من نظام الإنابة المقترح. ولقد أوضحنا في مجال التطبيق بأن التدخلات المسلحة، التي تكون دوافعها من الناحية الرسمية هي الاعتبارات الإنسانية، تُخْفي وراءها غالباً سياسات عنف تضر، هي أيضاً بالحقوق الشخصية. يكفي بوجه عام أن نعود إلى القرن التاسع عشر لنلاحظ عملية تنظيم العلاقات الدولية التي كانت

نتيجة لتعميم «الحق في التدخل». هل هذا هو حقا النظام العالمي الجديد المقترح؟

لقد صرح قائل في القرن الثامن عشر أن «كل قوة أجنبية لها الحق في أن تساند شعباً مضطهداً استنجد بها». أصبح هذا الحق اليوم واجباً وأصبح هناك إمكانات محددة للعمل الإنساني يقدمها وينظمها القانون الدولي في إطار إحترام سيادة كل الدول. إن الدعوة إلى «حق في التدخل» متروك للدول كي تتحرك تبعاً لإرادتها الخاصة، معناه القضاء على دعم الدور الإنساني لهيئة الأمم المتحدة ويضعف في النهاية القضية التي تزعم الدفاع عنها. في آخر الأمر تتلخص المشكلة اليوم في إجراء إختيار بين «نظام إنساني عالمي جديد» تنظمه وتتقنه هيئة الأمم المتحدة، و«حق في التدخل» يترك ممارسته إلى تقدير كل دولة من الدول القوية على حدة ويؤدي تطبيقه إلى أن يصبح النظام العالمي الجديد مجرد صورة ممسوخة من الحلف الأميركي.

البيئة مأزق عالمي جديد

اوليفييه باي

«إن السببين الرئيسين لتدهور خطر البيئة، هما الفقر وسوء إستخدام الثروة».

مصطفى طلبة
مدير برنامج الأمم المتحدة للبيئة

«يتوجب علينا إلغاء النزاع الإيديولوجي في العلاقات بين الدول في المرحلة الجديدة... ودون ذلك لن نستطيع حل أي مشكلة من المشاكل الوطنية... ولن نستطيع أن نقوم باستخدام عقلاني لمكتسبات الثورة العلمية والتقنية».

إن صاحب هذا القول ليس هو مبتدع تعبير النظام العالمي الجديد، لكنه الشخص الذي لم يكن من دونه إطلاق هذا التعبير ممكناً وهو ميخائيل غورباتشوف إذ ليس من محض الصدفة إختيار الكرة الأرضية أهم حدث خلال العام في لحظة سقوط جدار برلين. فقد عبر الشرق إلى الغرب وتم دفن فأس الحرب الباردة وأصبح من الممكن تدويل المشاكل المتجاوزة للحدود.

أطلق على تلك السنة لقب «العام الأخضر» وخلالها لا نستطيع إحصاء المؤتمرات الدولية الرسمية المخصصة لمشاكل البيئة.

وعندها عرف العالم بطبقة الأوزون والنفايات السامة وغازات الكربون والتقلبات المناخية. . .

في مرحلة سابقة رفع شباب الستينات شعاراً «بلدنا هو الكوكب كله» وكان، أركان الدول يعتقدون أنه شعار مثالي لحلم طوباوي. غير أن هذا الشعار أصبح فيما بعد عنواناً لنداء وجهه رؤساء 24 دولة «مستعدة أن تتخلى عن حصة من سيادتها من أجل خير الإنسانية جمعاء». وكذلك فإن النادي النخبوي جداً (G-7) الملحق بالدول الصناعية السبع، قد قرر تخصيص أكثر من ثلث بيانه السنوي «لحالة البيئة المقلقة». رغم عدائه الشديد لأيديولوجية أنصار البيئة.

بعد عشرين عاماً من إنعقاد المؤتمر الأول للأمم المتحدة حول «الوسط الإنساني» في استوكهولم عام 72، قررت الأمم المتحدة أن تدعو لإنعقاد مؤتمر دولي حول البيئة والتنمية، يتفق مع اليوم العالمي للبيئة في 5 يونية/حزيران 1992. وقد شمل هذا المؤتمر الذي عقد في ريو دي جناريو، حضور إجتماع قمة 178 وفداً بينهم 117 رئيس دولة وحكومة[1]. وأيا كانت أحكامنا على نتائج هذا المؤتمر إلاّ أن البيئة أصبحت منذ هذا التاريخ بنداً مهماً من بنود السياسة الدولية بعد أن اكتفى مؤتمر استوكهولم عام 72 «تنبيه ضمائر الأوساط الدبلوماسية لضرورة حماية نظام البيئة الأرضي».

---

(1) عقد هذا المؤتمر بهدف إيجاد دبلوماسية وقائية لإقامة وحفظ السلام حسب تعبير بطرس غالي في تقريره طبقاً للإعلان الصادر عن اجتماع مجلس الأمن في 31 يناير/كانون الثاني 1992.

أثناء العامين اللذين إستغرقتهما فترة الإعداد لهذا المؤتمر، تمكن العديد من الرسميين والمنظمات غير الحكومية، أن يتبادلوا وجهات النظر ويتفقوا في النهاية على مجموعة من النصوص بمثابة إعلان عن دفعة جديدة للتعاون الدولي في مجال البيئة. والحصيلة هي خطة عمل غير ملزمة قانونياً تتكون من 800 صفحة و40 فصلاً تقدم فكرة عن التحديات التي تواجهها البيئة المعاصرة.

ساهمت قمة ريو في شحذ الوعي بضرورة إعادة النظر في مجمل السياسات التي تستهدف التقدم الإقتصادي والإجتماعي وتكييفها مع متطلبات البيئة، ذلك أن قمة ريو زاوجت بين البيئة والتنمية. ونظراً لخطورة التهديد بخطر حقيقي على مستوى الكوكب الأرضي كله، إلتزم المؤتمر بأن يقيم نظاماً قانونياً مخصصاً لإيقاف بث الغاز الذي يسبب تسخين المناخ، ومنع إنخفاض عدد الأنواع الحية التي تتكون منها المملكتان النباتية والحيوانية. وبهذا المعنى مثلت قمة ريو دعوة لتجسيد استراتجية مزدوجة للمجتمع الدولي من أجل حماية البيئة، ونتج عن ذلك، طموح بإدماج هموم البيئة في سياسة القطاعات المختلفة والبحث عن حلول دولية لمشاكل البيئة الأكثر إلحاحاً إبتداء بتسخين المناخ وخطر التغيير الشامل[1].

---

(1) استخدم تعبير خطر التغير الشامل دلالة على التهديدات الكبيرة التي تؤثر على الحياة في الأرض. وهذه التهديدات ناتجة عن زيادة انتشار ثاني أوكسيد الكربون والكلور والمطر الحامض مما قد يسبب بتسخين الأرض ويقضي على الغابات والكثير من النبات وبالتالي حياة الأرض. =

في هذه السطور نحاول توضيح هاتين الظاهرتين ثم نسعى في الخلاصة لإستكشاف بعض القواعد التي تسمح بتقوية الحماية القانونية الدولية للطبيعة.

حماية البيئة واجب عام

يقرر المبدأ الرابع من إعلان ريو للبيئة والتنمية ما يلي: «من أجل الوصول إلى تنمية دائمة، تشكل حماية البيئة جزءًا لا ينفصل عن عملية التنمية ولا يمكن أن ينظر إليها بمعزل عنها». وهذه الحركة التي استهدفت إدخال هموم البيئة في السياسات الأخرى، بدأت منذ نهاية الستينات، غير أنها استغرقت وقتاً طويلاً قبل أن تتحوّل إلى شيء يمكن التماسه. وبإيعاز من مؤتمر استوكهولم أنشأت الجمعية العامة في ديسمبر/ك2 عام 72 برنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي «يتحدد دوره كعامل مساعد يحفز الأجهزة الأخرى على التحرّك. فهو يقوم باستعراض مشاكل البيئة ويبلور برامج لمعالجتها، لكن تنفيذ البرنامج يظل من مهمة جهاز الأمم المتحدة».

وفجأة بعد عشرين عاماً إجتاحت «الموجة الخضراء» الأمن والإقتصاد وكذلك التجارة والتقدم الإجتماعي ولم يفلت منها شيء،

= وهذا مختلف عن التهديد بزيادة ثقب الأوزون الناتج عن زيادة معدل بعض الغازات في الطبقة العليا من غلال الكرة الأرضية.

حتى أن الحرب خلعت الكاكي وارتدت الأخضر. وعلى طريق «النظام العالمي الجديد» إكتسبت حرب الخليج بعداً بيئياً أيضاً. إذ أن الحرب أدت إلى تشكيل سحب سوداء نتيجة سيلان النفط وإغراق الرمال والمياه بالبحيرات النفطية. ولأن مجلس الأمن اختار ألا يجتمع أثناء اشتعال الحرب لغاية في نفس يعقوب، فإن المجتمع الدولي لم يتخذ إجراءات للحد من تدهور البيئة والمساس بالقانون الدولي. لكن مجلس الأمن قرر تحميل المسؤولية كاملة إلى العراق لأن حسب رأيه أن «كل الخسائر، بما فيها الإضرار بالبيئة والإهدار المتعمد للمصادر الطبيعية...، التي تعرضت لها الدول الأخرى والشخصيات والشركات الأجنبية، ناتجة مباشرة عن الغزو والإحتلال غير الشرعي للكويت».

وهكذا لأول مرة أعتبر مجلس الأمن أعمال الحرب التي تضر بالبيئة عملاً غير شرعي دولياً. ويشير البروفسور بيار ماري دو بوي «أن فكرة «الجريمة الدولية» التي أقرتها لجنة القانون الدولي[1] تتضمن أساساً حق كل دولة بأن تقتضي تعويضات من دولة أخرى إرتكبت إنتهاكات خطيرة للقوانين الدولية. ومن بين الأسباب التي تتكون منها الجرائم الدولية نجد: «إنتهاك خطير للإلتزام الدولي بحماية وحفظ البيئة الإنسانية مثل الإلتزام الذي يمنع التلوث المكثف للفضاء والبحار».

---

(1) جهاز اختصاصي في الأمم المتحدة مكلف بصياغة وتطوير مبادىء القانون الدولي.

لم يحدث من قبل وحتى اليوم أن تم إيجاد صلة قوية بين الأعمال المدانة، وبين تحديد معنى الجريمة الدولية، وإلقاء مجلس الأمن للمسؤولية على الدولة المتسببة وإرغامها على التعويض اللازم. إن استخدام هذه الدولة للسلاح البيئي قد لعب بلا شك دوراً كبيراً في شروط السلام القاسية التي فرضها المجتمع الدولي على الطرف المهزوم[1].

يقودنا العدوان المستمر على البيئة إلى إدماج العنصر البيئي في سياسات الأمن. ورغم أن فكرة إدخال الأمن البيئي في النظام القانوني العالمي للأمن الدولي «ليست فكرة جديدة، إلا أنها ظلت فترة طويلة حكراً على مجموعة من الخبراء الرواد المجتمعين في اللجان الدولية مثل تلك التي كان يرأسها ڤيلي برانت أو آولاف بالم أو مدام برونتلانت رئيسة وزراء النرويج. أما اليوم فإننا نجد أنه حتى حلف شمال الأطلنطي يقر بأن «للأمن والاستقرار أبعاداً بيئية».

أدى الوعي بأن مشاكل البيئة يمكن أن تكون من عوامل عدم الاستقرار في العلاقات الدولية إلى بلورة مفهوم جديد وهو «الصراع البيئي» أو «الصراع حول البيئة» ويمكن تعريفه بأنه:

«كل تعارض وكل مواجهة (سياسية وإقتصادية وحتى عسكرية) يكون موضوعها هو البيئة (كحماية أو تملك المصادر الطبيعية)».

---

(1) نذكر بأنه قبل حرب الخليج لم يحدث تدمير متعمد وموجه للبيئة سوى خلال العدوان الأميركي على فيتنام.

يشمل هذا المفهوم التعارضات التقليدية مثل الصراعات على الحدود أو المنازعات حول الوصول إلى منطقة غنية بمواردها الطبيعية إلى جانب تعارضات جديدة تدور حول التهديدات «الشاملة» التي تحوم حول مستقبل الكوكب إو إستنفاد الموارد الطبيعية أو التلوث الصناعي أو النتائج الاجتماعية المترتبة على مثل هذه الظواهر مثل نزوح السكان سعياً وراء العيش أو وراء وسط حيوي أكثر صحية.

إن مصطلح «الصراع الأخضر» هذا إذن «لافتة تشمل مآزق متعددة مستخدمة الطبيعة كدعامة لها ولأن الحجج البيئية ليست محايدة بل تخضع لمنطق الدول نجد أن الغابات والبحار والمخلفات هي في الوقت نفسه مصدر للمشاكل ومحل للرهانات بين الدول».

وهناك بعض النماذج التي تتيح لنا فهم الخلافات التي يمكن أن تؤدي إلى صراع بيئي. فلنأخذ على سبيل المثال الخلاف الدائر حول مشروع تركيا لإنشاء شبكة سدود ونظم ري على منابع الفرات. ويؤدي بناء هذا المشروع إلى نقصان كبير في كمية الماء التي تصل سنويا إلى سوريا والعراق. ومن المعروف أن غالبية المياه التي يستخدمها السوريون في الأغراض المنزلية والصناعية والزراعية تأتي من الفرات.

إحتدت سريعاً التوترات بين البلدين رغم الاتفاقية المعقودة بينهما في عام 1987 وزادت سوريا من جانبها دعمها لحرب العصابات المسلحة التي يقوم بها حزب العمال الكردستاني ضد تركيا. ثم جاء إشتراك تركيا وسوريا في حلف واحد ضد العراق

ليقرب من وجهات النظر: فقد عقدت إتفاقية جديدة حول الأمن وإقتسام المياه تستعيد النصوص المتفق عليها في 1987. وفي الوقت نفسه تم توقيع بروتوكول مكافحة الإرهاب الذي يمنع الانفصاليين الأكراد من ممارسة النشاط في سوريا.

إن هذا المثال يوضح أن بعض العناصر الظاهرة التي تهدد الإستقرار الدولي ليست إلا أبعاداً لمشكلة بيئية في جوهرها.

ويبدو الدور الاستراتيجي بوضوح في البعد الخاص «بالسيطرة على المياه الإقليمية» في الصراع العربي الإسرائيلي. وذلك نتيجة لخطة جونستون(Johnston) التي كانت تقضي منذ الخمسينات استيلاء إسرائيل على قسم من المياه العربية، وقد سمحت الحروب المتعاقبة للإسرائيليين أن يحولوا لصالحهم جزءاً من مياه نهر الأردن ثم تحكموا تقريباً في النهر كله وعلى أحد منابعه وهو نهر بانياس بعد غزو الجولان. ثم أتاح غزو لبنان من قبل إسرائيل أن تضع يدها على نهرين إضافيين يتمتع أحدهما بغزارة مياهه، كما يؤكد إريك روبير.

> «إن سيطرة إسرائيل بوضع اليد على معظم مياه نهر الأردن يضعها بداهة [...] في موقع قوة في مباحثات السلام».

إن مشكلة المياه وكذلك مشكلة حماية البيئة تشكلان بالفعل جزءا هاما في المفاوضات التي تتم بين العرب وإسرائيل سواء كانت مفاوضات متعددة الأطراف أو مفاوضات ثنائية. إن إقرار سلام دائم في المنطقة يفترض بالضرورة تصفية المشكلات البيئية، وقد راهنت

الإدارة الأميركية التي ترعى المفاوضات على تحقيق دفعة سريعة للمفاوضات «الخضراء» بحيث يكون من السهل بعد ذلك عودة الأرض وضمان أمن كل دولة في المنطقة.

ويلاحظ خبراء المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية أن: «في سياق الأمن الدولي بمعناه الواسع يمتد مفهوم الأمن البيئي إلى أبعد من حيز المحيط البيئي نفسه. ففي علاقاته مع العناصر الأخرى لسياسة الأمن يمكن الأمن البيئي أن يصبح عاملاً على تغيير جذري في الشؤون الدولية وأن يشجع على الوصول إلى نظام دولي أكثر مواءمة للحاجات الإنسانية.

وكما لاحظنا تكتسي الصراعات المسماة بيئية مظهراً إقتصادياً هاماً. فعلى الرغم من أن مبدأ عدم المساس بالحدود قد أدمج في القانون الدولي إلا أنه ما زالت هناك خلافات عديدة حول الحدود وحول الأراضي والبحار، وعادة ما يكون الدافع لظهور هذه الخلافات هو وجود ثروة طبيعية في المناطق محل النزاع. ولا يجدي بلا شك أن نذكر بأن حرب الخليج الأخيرة بقدر ما كانت تتذرع بفرض إحترام القانون الدولي كانت تستهدف التحكم في حقول النفط الكويتية[1].

إذا ما ركزنا إنتباهنا بالأحرى على الإنجازات الإيجابية مثل إتفاقيات الاستغلال السلمي المشترك.

---

(1) كانت الكويت تمتلك نحو 100 مليار من احتياطي البترول الثابت. وهو ما دفع بها إلى المرتبة الثالثة في العالم في هذا المجال.

نجد أن إتفاقية مونتيغو باي حول قانون البحار والصادرة في 1982 تحتوي على بعض الابتكارات. فهي تنص على أن استخراج الثروات المعدنية من باطن البحر خارج الحدود الإقليمية ستنظمها سلطة دولية تعمل لحساب الإنسانية بأجمعها. وتسهر هذه المنظمة على الإدارة الرشيدة والسلمية لهذه المصادر، وكذلك على أن تتمكن جميع الدول من الإشتراك في عملية الاستغلال بحيث لا تتعرض أي دولة لخسارة إقتصادية، ناتجة عن هبوط ثمن المعادن المستخرجة من الأرض.

من دواعي الأسف أن هذه الإتفاقية لم تدخل حيّز التنفيذ وأن أغلب الدول الصناعية ومن بينها الولايات المتحدة وبلجيكا قد رفضت التصديق عليها.

بعد أن أشرنا إلى الإقرار بالبعد البيئي لسياسات الأمن، نخرج الآن عن مسحة الطلاء الأخضر التي أعطيت للسياسات الدولية الإقتصادية والاجتماعية والتجارية. فنجد اليوم منظمات مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والاتفاقية العامة للتعاريف الجمركية والتجارة (GATT) تعطي مكاناً كبيراً في نشاطها لحماية البيئة.

لقد عقدت قمة ريو الصلة بين الفقر والبيئة واستنتجت سياسات تستهدف التقدم الاجتماعي الذي يشمل في داخله الضرورات البيئية. فلنأخذ في اعتبارنا أن «الفقر والظلم وتدهور البيئة والصراعات يؤثر بعضها على البعض بطريقة فعّالة ومعقدة». وحاول مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية أن يربط بين التنمية الاجتماعية التي ينشدها الجنوب بالوقاية من التغيرات الشاملة التي تنجم أساساً

عن نمط الانتاج الصناعي السائد في الشمال. لكن الخلفية التي يتم عليها هذا الربط هي النزعة الليبرالية أو النظام الاقتصادي القديم بوجه عام. وفي هذا السياق ليس مدهشاً أن تتعلق أحد أهم المشاكل الحساسة بمسألة نقل الوسائل المالية والتكنولوجية المناسبة إلى بلاد العالم الثالث.

لم تكن النتائج إذن على قدر الطموحات. ونورد هنا مثالين: أولاً يتكلف التمويل السنوي للأعمال المتضمنة في «برنامج العمل 21»، حسب أمانة المؤتمر، مبلغ 600 مليار دولار تأتي 125 مليار منها من المساعدة الدولية أي بزيادة 70 مليار عن المبلغ الحالي. وللوصول لهذا الهدف فُرض على الدول الصناعية أن تكرس كمعونة للتنمية الدائمة مبلغا معادلاً للنسبة الشهيرة (0,7%) من الإنتاج الوطني الكلي. ولكن كما نعرف هناك دول مثل بلجيكا (0,45%) والولايات المتحدة (0,2%) ما زالوا بعيدين عن تقديم النسبة المفروضة. ويرجع عدم التزام الدول المتقدمة بنسبة (7%) لسبب عدم تحديد جدول زمني ثابت.

وفي المضمار نفسه أيضاً رفض جورج بوش التوقيع على الإتفاقية الخاصة بالتنوع الحيوي تحت دعوى ضمان حرية كشف المصادر البيولوجية، الموجودة في الجنوب وحماية براءات إختراع التكنولوجيا الحيوية المصنعة في الشمال إنطلاقاً من هذه الكشوف.

وهناك مثال أكثر نجاحاً على تخضير سياسات التنمية وهو: «صندوق التنمية الدولي» الذي أنشىء في نوفمبر 1990 تحت إشراف البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة

للتنمية بادئاً برأسمال قدره (1,5) مليار دولار. هذا الصندوق:

«إن برنامج مرشد مخصص لمساعدة البلاد النامية على الاسهام في حل المشاكل البيئية العالمية. وتنصب أعماله على أربع مجالات رئيسية: ارتفاع سخونة الكوكب وحماية المياه الدولية وحفظ التنوع البيولوجي وضرورة منع أي إفقار جديد لطبقة الأوزون في الفضاء الجوي».

إن المساهمة في تمويل الصندوق تأخذ شكل الهبات أو القروض بفائدة منخفضة. ويتمول جزء منه بواسطة «الصندوق الجماعي المؤقت» والذي تشكل في إطار إتفاقية مونتريال في 1987 حول المواد التي من شأنها إفقار طبقة الأوزون. وقد رأت قمة ريو أن صندوق البيئة الدولي ينبغي أن يتمتع بالمرونة الكافية لكي يستطيع أن يشمل كل البرامج الخاصة المتضمنة في «برنامج العمل 21» وهو ما سيجعل منه أهم قناة للمعونة الدولية للتنمية الدائمة. ولكن حتى اللحظة الحاضرة لم يساهم في الصندوق سوى 30 دولة نصفها من العالم الثالث... وذلك على عكس الولايات المتحدة التي التزمت بأن تضع في الصندوق مبلغاً غاية في التواضع وهو 50 مليون دولار سنويا.

أدى الحرص على النظام الاقتصادي العالمي القديم إلى بلورة حلول مبتكرة تهدف إلى حماية البيئة في الجنوب مع الحفاظ على النظام الاقتصادي السائد نفسه. ولدينا مثالان: تبادل «الديون مقابل

الطبيعة» وسوق «حقوق التلويث».

ويتكون التبادل «ديون ـ طبيعة» الذي يعمل بمقتضاه الصندوق العالمي لحماية الطبيعة عبارة عن شراء منظمات غير حكومية لجزء من الدين الخارجي لإحدى الدول بقيمة تقل بشكل ملحوظ عن قيمته الفعلية ويتبع ذلك إلغاء هذا الجزء مقابل التزامات بيئية (تدفع بالعملة المحلية) من قبل الدولة المعنية.

لتوضيح هذه الآلية: إشترى الصندوق العالمي وإحدى المنظمات غير الحكومية في يوليو/حزيران 1987 ما يقابل 650 الف دولار من الدين التجاري لبوليفيا. تلتزم حكومة بوليفيا مقابل الغاء هذا الجزء أن تشتري مبلغا قيمته 250 الف دولار بالعملة المحلية وتخصصه لتمويل برنامج المحافظة على منطقة الغابات مساحتها 1,4 مليون هكتار تخول إدارتها إلى منظمة غير حكومية محلية.

يجري العمل بنظام التبادل، دين مقابل طبيعة، في أميركا اللاتينية على وجه الخصوص ولكنه بدأ مؤخراً في توسيع مجال عمله في أفريقيا (زامبيا) وأوروبا الشرقية (بولندا). ورغم أن نظام التبادل هذا قد بدأ بمبادرة خاصة إلا إنه لاقى إقبالا لدى الدول وفي طريقه لأن يصبح أداة قائمة بذاتها لسداد دين بلدان العالم الثالث.

أما النموذج الثاني وهو «الحق في التلوّث» فقد أصبح «موضة» في الولايات المتحدة وخصوصا بعد رسوم الهواء النقي(clean air act) الصادر في 1990 والذي يراقب المواد السامة (بخلاف ثاني أكسيد الكربون) التي تلقى في الفضاء. ويتحدد هذا الحق في التلويث كما يلي:

«أن تحدد السلطات العامة حداً أقصى للتلوث. وفوق الحد يعطى للمشروعات حق أو رخصة تسمح لهم ببث كمية معينة من المواد الملوثة وهذه الحقوق يمكن أن تباع وأن تشترى».

ويتسم هذا النظام بأن الحكومة هي التي تحدد الهدف البيئي ثم يترك تنفيذه لكل مشروع بشكل فردي ومن مميزاته:

«تقليل تكلفة مكافحة التلوث، بدفع المشروعات أن تقلل من البث بطريقة أقل تكلفة (ببيع الترخيص بسعر غالٍ)، وأن يكون ممكنا توزيع التلوث دون زيادته، لأن المشروعات الجديدة عليها أن تسعى للحصول على الترخيص وشرائه من المشروعات الموجودة».

وكان أول تنفيذ عملي لهذه الصيغة كما يلي: باعت شركة كهرباء(Wisconsin Power and lights) لشركة منافسة مقابل مبلغ يقدر بحوالي 3 مليون دولار ترخيصها في بث 10 آلاف طن من ديوكسين السولفات مما سمح للشركة الشارية أن تتجاوز الحد الأقصى المسموح لها؛ وفي المقابل تمكنت الشركة البائعة من إقامة محطات تنقية سمحت لها بتقليل كمية المادة التي تبثها بحوالي 10 آلاف طن. وهو ما يمكنها من بيع هذه النسبة من الترخيص.

وتم تقديم إقتراحات بمد هذا «الحق في التلويث» إلى النطاق الدولي. ولكن لو تم هذا الأمر لأدى لأن تتعارض حماية البيئة مع التنمية، لأنه كلما قلت كمية التلوث المسموح بها زاد سعر الترخيص

في السوق العالمي. والنتيجة في المدى المنظور هي أن الشركات الكبيرة وحدها هي التي تستطيع أن تحافظ على مستوى الإنتاج دون أن تجهد نفسها في تطوير تقنيات التنقية «الخضراء».

وعلى المدى الطويل ستباع هذه التراخيص بسعر مرتفع بواسطة المشروعات التي توفر لها المال اللازم والإرادة اللازمة للاستثمار في مجالات التنقية.

ونلاحظ في نهاية هذا القرن أن الضرائب البيئية قد لاقت إزدهارا كبيراً وإن دلّ هذا على شيء فإنما يدل على بداية وعي الاقتصاد بأهمية البيئة. وقد قامت لجنة المجموعة الأوروبية ببلورة أول إقتراح بفرض ضريبة على بعض المنتجات المصنعة داخل المجموعة الأوروبية أو المستوردة وأن ترتفع هذه الضريبة بقدر إرتفاع مقدار ما يبثه المنتج من ثاني أكسيد الكربون أو بمقدار قيمة ما يحتويه من طاقة. وقد حظيت هذه الضرائب البيئية بدعم ودعاية هائلين في اثناء إنعقاد مؤتمر قمة «كوكب الأرض» ولكن:

«لا تقدم الضرائب البيئية أي إجابة مباشرة عن التحدي الأكبر وهو تحدّي التنمية الفعلية في العالم الثالث».

والضرائب البيئية، مثلها في ذلك مثل الحق في التلويث، تتجلى خاصيتها الرئيسية في أنها عملية تقنين بيئي للتقدم التكنولوجي القائم على أساس المنفعة الإقتصادية لأصحاب الاستثمارات كي يتمكنوا فيما بعد من إمتلاك تكنولوجيا نظيفة.

ويقودنا الحديث عن الضرائب لأغراض بيئية إلى الموضوع الخاص بمكانة البيئة في العلاقات التجارية الدولية. وقد استيقظت

مؤخراً «لجنة القوانين الخاصة بالبيئة والتجارة الدولية» بعد سبات دام منذ 1971 حيث أنشأت كهيئة مشتقة من الاتفاقية العامة للتجارة والرسوم الجمركية غات (GATT) في ستوكهولم. وهذه اللجنة مكلفة بفحص إحترام مختلف الأطراف للقوانين المحلية الخاصة بالبيئة وبدراسة تأثير الضوابط الجديدة في مجالي التغليف والتعبئة الخاصة بحماية البيئة، كما تهتم على الأخص بإجراءات الحظر التجارية المتضمنة في الاتفاقيات التي تمت بين أطراف متعددة والخاصة بحماية البيئة.

فعلى سبيل المثال نجد حاليا أن النصوص التجارية لاتفاق واشنطن حول التجارة الدولية للحيوانات البرية المهددة بالإنقراض تتعارض مع قواعد اتفاقية التجارة والرسوم الجمركية، غات (GATT) كما تتعارض مع إتفاقية مونتريال الخاصة بالمواد التي تضعف من طبقة الأوزون وكذلك أيضا اتفاق بازل حول المراقبة عبر الحدود للمخلفات الخطرة.

إننا ننتظر من هذه المجموعة التي أنشأتها اتفاقية التجارة والرسوم الجمركية أن تحدد بشكل حاسم: في أي شروط سوف تتيح التجارة حيزاً للبيئة؟ خصوصاً وأن هناك دولاً ترى أن الشروط البيئية متعسِّفة لدرجة لا يمكن معها الوصول إلى إتفاق دولي محدد.

ومما يثير العجب أن اتفاقية التجارة والرسوم الجمركية تعتبر أن هذه القواعد: «لا تضع حدوداً أمام قدرة البلدان على اللجوء إلى الاجراءات المناسبة لحماية بيئتهم من الخسائر التي يسببها الانتاج الداخلي أو إستهلاك المنتجات المحلية المستوردة».

ومع ذلك نجد أن الدول الأعضاء في هذه الاتفاقية العامة قد تفرض ضرائب وقوانين على منتجات محلية، لأن نظام إنتاجها لا يحترم البيئة. ولكنها لا تستطيع أن تطبق هذه الضرائب وهذه القوانين على المنتج الأجنبي(1). كما نلاحظ أيضاً أننا لا نجد هدف حماية البيئة منصوصاً عليها بين القواعد التي تسمح للدول ـ في حالات معينة ـ أن تخرق مبادى الاتفاقية.

كما أن عملية الوصول إلى مستوى عام مقبول بشأن الصحة العامة والصحة النباتية تخلق مشكلة خاصة عندما نعلم أن معدل التلوث المتفق عليه في إطار التجارة الدولية يقل أحياناً لدرجة 40 مرة عن المستوى الذي ترضاه إدارة الغذاء والعقاقير الاميركية.

ولهذا إقترح المدير العام المساعد للاتفاقية العامة للتجارة والرسوم الجمركية (غات) أن يتم السعي في أسرع وقت ممكن في تشكيل «حلقة خضراء» تسند إليها عملية تكييف القواعد التجارية الدولية مع الإلتزامات البيئية الحالية. وهكذا دقَّت الأعوام الأخيرة جرس إدماج إحترام البيئة في القطاعات المختلفة في الحياة الدولية. إن مناصرة البيئة قد أصبحت من المعطيات التي تخترق سياسات أي دولة، سواء لضمان أمنها أو لتطوير رفاهيتها الاجتماعية والاقتصادية وبشكل مواز لهذه المعالجة «الأفقية» يستمر المجتمع الدولي في

---

(1) صدر قرار من اتفاقية التجارة والرسوم الجمركية بخصوص خلاف بين الولايات المتحدة والمكسيك يعتبر الحظر الأميركي على أسماك التونة المكسيكية بحجة أن صيدها يؤدي الى موت الدلافين، حظراً باطلاً وغير متفق مع الاتفاقية العامة.

إدارة المشاكل البيئية بشكل خاص. فلنتعرض إذن الآن لما يشكل جوهر القانون الدولي عن البيئة أي لبلورة قواعد قانونية تهدف تحديداً إلى حماية الطبيعة.

حماية خاصة للبيئة

على الرغم من أن القانون الدولي هو من حيث الأصل حديث النشأة إلا أن هذا الفرع القانوني يتميز بسمات محددة، فمن المفروض عليه أن يلتصق قدر الإمكان بالاكتشافات العلمية وضغوط الرأي العام. ولتحقيق ذلك هناك وسيلتان يتم استخدامهما في الإتفاقيات العديدة حول حماية البيئة لكي يسمحا بالتطبيق السريع للقواعد المتفق عليها وهما: الملاحق ومؤتمرات الفحص.

تتلخص الوسيلة الأولى في أن تلحق الاتفاقية بقائمة تفصيلية. مثلاً قائمة بأنواع الحيوانات أو النباتات الواجب حمايتها أو بالمواد السامة الواجب تقنينها. غالبا تكون هناك ثلاث قوائم مختلفة تتعلق بثلاثة مستويات مختلفة من التقنين. فنجد أنه فيما يتعلق بالاتفاقيات المتعلقة بإلقاء المخلفات الصناعية في البحر توجد قائمة «سوداء» للمخلفات الممنوعة وقائمة «رمادية» للمخلفات التي يجب أن تخضع لإشراف خاص. وقائمة بيضاء بمخلفات لا تحتاج إلى أي تصريح خاص.

ميزة الملاحق أنها تؤدي إلى تجنب هذا الطريق الطويل لعملية التصديق على اتفاقية جديدة لكي نقر بخضوع منتج ما لتقنين جديد. يكفي أي اتفاق بسيط ولو ضمنياً بين أغلبية الدول الأعضاء (الثلثين أو الثلاثة أرباع) لأن يغير مادة ضارة أو نوعاً محدداً مكانه من قائمة

إلى قائمة أخرى. والدول التي تشكل الأقلية والتي تفرض هذا التعديل يمكنها أن تصيغ تحفظاً دون أن تمنع تطور عملية التقنين[1].

مثال على ذلك: في 1989 إنتقل الفيل الأفريقي من الملحق (2) إلى الملحق (1) في اتفاقية واشنطن؛ بين عشية وضحاها تغير وضعه من «نوع يمكن أن يكون مهدداً بالانقراض» إلى «نوع مهدد بالانقراض» وهو ما يعني في الواقع الخطر الكامل للتجارة الدولية للعاج.

تلازم دعوة مؤتمرات الفحص وسيلة الملاحق، ففي إطار هذه الملاحظات غالبا تتم عملية التعديد في القوائم.

ولنعد إلى مثال إتفاقية واشنطن ينعقد مؤتمر الأطراف مرة كل ثلاثة أعوام ليناقش إقتراحات تعديل القوائم بما يتمشى مع الوضع الحالي. مثلما حدث في كيوتو في إبريل/نيسان1992 حيث طلبت مجموعة من الدول أن يعود الفيل إلى الملحق 2 لكي نستطيع تمويل برنامج المحافظة على الأفيال عن طريق عوائد تجارة العاج، وقد رفض هذا الاقتراح كما رفض الاقتراح الأميركي بنقل التونة الحمراء إلى الملحق (1) وفي المقابل ظلت تجارة خشب البليساندر ممنوعة (ملحق 1) وكذلك حظي العديد من أنواع الأخشاب المدارية بحماية قانونية في الإتفاق.

---

(1) في إطار اتفاق واشنطن تتمسك اليابان بتحفظها الخاص بالأنواع الستة من الحيتان والمسجلة في الملحق (1) وبالتالي يحظر التجارة فيها.

وفي مجال حماية طبقة الأوزون عقد مؤتمر لندن في يونيو 1990 أي بعد بضعة أشهر من بداية سريان مفعول إتفاقية مونتريال لعام 1987. وقد وضع هذا المؤتمر خطة للتخلص من غاز الفريون والهالون في عام 2000 رغم أن إتفاقية مونتريال كانت ترى تقليل نسبة هذه الغازات بحوالي (30%) عن معدلها في عام 1986. وهكذا نرى أن نتائج مؤتمر لندن قد تجاوزت بكثير عملية تعديل الملاحق وقد ساعده في ذلك أن الدول المشتركة اتفقت على تخصيص صندوق يدعم تمويل عملية تعديل طرق التصنيع في العالم لكي تتفق مع هذه الغاية.

وقد تم مؤخراً صياغة حجة قانونية دقيقة لمعالجة هذه المشاكل الشاملة وهي «الاتفاق ـ الاطار» ويتم ذلك على مراحل. في المرحلة الأولى تعبر الدول عن إرادتها في حل المشكلة عن طريق التعاون الدولي وعن طريق وسائل محلية غير محددة بعد. في المرحلة الثانية تتم صياغة إتفاقات تحتوي على إجراءات تفصيلية مصحوبة بجدول زمني محدد كي يتم وضع المبادىء التي تم إقرارها في «الاتفاق ـ الاطار» موضع التنفيذ.

كانت المفاوضات للوصول إلى اتفاق حول البحار الاقليمية والتي تمت تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة هي التي أفتتحت هذه الصيغة القانونية الجديدة. ثم جاء بعد ذلك الاتفاق الأوروبي حول التلوث الجوي العابر للحدود (جنيف 1979) ثم إتفاق ڤيينا حول طبقة الأوزون والاتفاق الأخير في ريو حول المناخ.

ونحن نسمي ذلك صيغة سياسية وقانونية وذلك لأنه الشكل الاحتفالي للإتفاق الأولي حول المبادىء يعلو على الالتزام بتنفيذ الاجراءات العملية. رغم ذلك ما إن تبدي الدول رغبتها في الإعلان عن التزامات مقدّرة كمياً ومعايير محددة وتنتهي المفاوضات حول هذا سريعا حتى تتأسس الآلية القانونية.

على سبيل المثال: لم يحتو إتفاق ڤيينا 1985 حول طبقة الأوزون على أي التزام محدد برقم على عاتق الدول. ثم تم تكميله في عام 1987 بإتفاقية مونتريال والتي قررت تخصيص إستهلاك وانتاج بعض الغازات التي تضر بطبقة الأوزون مرتبطا بجدول زمني معين. وكما رأينا تمّت تقوية هذه الاجراءات بعد ذلك عبر مؤتمر الفحص الذي عقد في لندن.

بعد استعراضنا السريع للصيغ القانونية المستخدمة لتواجه التحدي البيئي بصور فعالة، فلنر الآن آخر التطورات القانونية في مجال حماية البيئة. ولنبدأ بذكر إقتحام الجمعية العامة للأمم المتحدة للمسرح البيئي الدولي.

أوصت الجمعية العامة في قرار صدر في 1989 ثم تكرر بعد ذلك بوقف استخدام «شبكات الصيد المحيطية الكبيرة» والمتهمة بإبادة أعداد كبيرة من الدلافين. ورغم وجود وتنسيق دولي عبر لجان متخصصة في مجالات محددة (الحيتان والتونة والجمبري . . الخ) إلا أن الجمعية العامة قد تقدمت للإهتمام بمشكلة محددة وهي استخدام وسيلة صيد تضر بالدلافين وانطلقت من ذلك لتطوير نشاطها في صياغة الأسس والمعايير في مجال البيئة.

وعلى الرغم من أن الأمر من الناحية القانونية لا يتعدى التوصية، إلا أنه قرار بالغ الأثر لو نظرنا إلى إلتزام اليابان وتايوان ـ وهما من كبار مستخدمي هذه الوسيلة ـ بالكف من الآن فصاعداً من استخدام «جدران الموت» هذه. وسوف ينبئنا المستقبل عن ما إذا كان هذا الالتزام استثناء أم سابقة يجري العمل بها بعد ذلك.

ولكن التطور القانوني الأكثر «ثورية» في مجال البيئة حدث في بداية هذا العقد الأخير ويتعلق بوضع القارة القطبية الجنوبية (الأنتاركتيك). في عام 1959 تم توقيع إتفاقية بواسطة 12 دولة بينها بلجيكا تجمد مطالب السيطرة على الأراضي التي تتقدم بها بعض الأمم مثل فرنسا وبريطانيا وأستراليا وشيلي وتهب هذه الإتفاقية أراضي القارة للبحث العلمي السلمي وغير النووي. ومنذ ذلك الوقت إنضمت دول أخرى للاتفاقية سواء كأطراف كاملة الأهلية تظهر إهتماماً علمياً ملموساً (كإرسال بعثات وإنشاء معامل وقواعد. . .) أو كأطراف متسببين ليس لهم حق التصويت.

ففي عام 1988 عملت إتفاقية ويلنجتون على وضع حدود للنشاط الصناعي الخاص بالاستخراج من المناجم في القارة القطبية الجنوبية دون منعه تماما، وذلك جاء على حساب فرنسا وإستراليا فرفضتا توقيع الإتفاقية وطلبتا الدعوة إلى عقد مؤتمر حول الموضوع. وكان المشروع عبارة عن اقتراح من منظمة «السلام الأخضر» (Green peace) والبنك العالمي للحفاظ على الطبيعة يقضي بجعل القارة القطبية قارة بيضاء ومنظمة طبيعية عالمية محمية

ولكن فرنسا واستراليا بالإضافة إلى بلجيكا وإيطاليا طالبوا بأن يكون هناك أجل زمني طويل قبل إيقاف أنشطة المناجم في القارة القطبية. أما الدول الأخرى المتمكسة بحرية البحث الصناعي في هذه المنطقة مثل انجلترا واليابان وخصوصا الولايات المتحدة فقد وافقوا مؤخراً على معاهدة مدريد في أكتوبر 1991 والذي يقرر حداً أقصى للأنشطة الصناعية 50 عاماً بعدها تنتهي هذه الأنشطة ولا يجوز أن تعود بعد هذه الفترة إلا «بموافقة أغلبية الأعضاء بما فيهم على الأقل ثلاثة أرباع الدول الأعضاء في الإتفاقية وقت توقيع المعاهدة». وهكذا فإن ضرورة الحفاظ على التوازن البيئي الشامل قد وجهت الأنظار إلى القارة القطبية الجنوبية وخصوصاً لأنها تحتوي على 70% من المصادر العالمية للماء العذب وهو ما سمح بوجود النظام الخاص الذي يحمي هذه القارة.

ويوضح لنا مثال القارة القطبية عملية ارتباط المشاكل البيئية الحالية بعضها ببعض. وقد كان الموضوعان اللذان يحتلان الاهتمام الأكبر في مجال البيئة حتى السنوات الخمس الماضية هما التلوث سواء في البحر أو الأرض أو الجو والذي يكون مصدره من داخل الدولة أو من إحدى الدول المجاورة واستنفاد المصادر الطبيعية الناجم عن الاستغلال المكثف.

أما اليوم فالموضوع الرئيسي الذي يجذب إهتمام الديبلوماسيين هو خطر حدوث تغيير شامل.

إن هذه التهديدات تتأتى من ثاني أوكسيد الكربون وغاز

الفريون ومن المركبات الكيماوية أو المطر الحامض. وهذه التهديدات قد تؤدي إلى ما يسمى «تسخين الكوكب» والعواقب الثلاث الوخيمة التي تترتب على ذلك وهي تأثير الوأم (الناتج عن استخدام التسخين الصناعي) وثقب الأوزون وتقلص منطقة الغابات. . . دون الحديث عن تفاقم أنواع الضرر التقليدي مثل نقص خصوبة الأرض الزراعية وتدهور نوعية الماء والموارد البحرية. إن الوقاية من هذا التغيير الشامل تطرح مشاكل عديدة ترتبط بكوننا أمام ظاهرة ما زالت غير معروفة علمياً ولا تظهر أثارها إلا على المدى الطويل. . . وحينئذ سيكون قد فات الأوان.

وقد وعى المجتمع الدولي بضرورة بلورة إطار قانوني دولي قادر على وضع ضوابط لسلوك الدول التي تساهم في تذكية التهديد بالتغير الشامل. ولذا في عام 1985 قام بصياغة اتفاقية فيينا حول حماية طبقة الأوزون والتي كملتها إتفاقية مونتريال عام 1987 الخاصة بتقليل غاز الفيرون والهالون. وبالنسبة للمشاكل الأخرى التي قد تؤدي إلى زيادة إحتمال حدوث التغيّر الشامل حدّدت الدول موعداً في البرازيل في عام 92 لكي ترسم الأطر الخارجية لنظام قانوني مخصص لهذا الموضوع.

وقد أشارت وسائل الإعلام بما فيه الكفاية إلى ما نتج عن هذا المؤتمر: «قمة ريو لم تحقق ما كانت تطمح إليه».

«إتفاق ركيك حول التغييرات المناخية وإتفاق حول التنوع الحيوي يضعفه غياب توقيع الولايات المتحدة بالإضافة إلى التصريحات المعسولة: هذه هي النتائج

الملموسة لمؤتمر ريو».

ولو أضفنا إلى ذلك أن البيان الختامي الذي ليس ملزما قانونيا كان المفترض أن يكون «ميثاقاً للأرض» وأن تحظى حماية الغابات بشرف الحصول على إتفاق جماعي وأن شيئاً من هذا لم يحدث، يمكننا إذن أن نقول إن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية قد أصيب بالفشل.

لا ينكر أحد أن المؤتمر قد أخفق في تحقيق طموحاته «الهائلة». ولكن لو ابتعدنا عن التحليلات المتعجلة يمكن أن نرى أن هذا المؤتمر مفيد ومنتج بوجه من الوجوه، فكما حدث في ستوكهولم يمكن لهذا المؤتمر من دون شك أن يضرب بسوطه فيوقظ المبادرات البيئية الدولية. وستظهر نتائجه بعد وقت طويل ويمكنها أن تتجاوز خيبة الآمال التي حدثت عقب إنتهاء قمة ريو مباشرة.

إن حجر الأساس في الاجماع الدولي في ريو حول الضرورة البيئية يتركز في هذه الصيغة: «مسؤولية جماعية ولكن متفاوتة».

> «تعترف الدول المتقدمة صناعياً بالمسؤولية التي تقع على عاتقها في البحث الدولي عن التنمية الدائمة وذلك نظراً للضغوط التي تمارسها مجتمعاتها على البيئة العامة ونظرا للتكنولوجيا والموارد المالية التي تمتكلها».

يمكننا بالطبع أن نأسف لأن الدول المتقدمة صناعياً قد رفضت

أن تعترف بأن السبب الرئيسي للتهديد بالتغير الشامل هو نظامها الصناعي نفسه. ولكن على الأقل يتضمن مبدأ المسؤولية الجماعية والمتفاوتة ليس فقط واجب جميع الدول في أن تشترك في الدفاع عن البيئة[1] ولكن أيضاً أن تأتي أكثر للجهود المبذولة من الأمم المتقدمة صناعياً. وهكذا تمّت الاستفادة إيجابيا من إحساس الأغنياء بالذنب وذلك لخير الإنسانية العام.

ومما يلفت النظر أن الوثيقتين الملزمتين قانونياً في قمة ريو قد إشتركتا في كونهما مصدقاً عليهما من قبل 154 دولة وفي أنهما تعرضتا معا لاحتجاج الولايات المتحدة. وإذا كانت الولايات المتحدة قد وقعت على الإتفاق الخاص بالتغير المناخي فذلك لأنه لا يتضمن أي التزام محدد برقم أو بجدول زمني يخص تخفيف بث ثاني أكسيد الكربون الذي يسبب وحده حوالي 50% أو 60% من الغازات التي تؤدي إلى تسخين الأرض (تأثير الوأم). وقد رأى جورج بوش ورأت معه الدول المصدرة للنفط أنه لا يوجد يقين علمي كافٍ لكي يدفعنا على السير في طريق يعرقل التنمية الحالية للولايات المتحدة. وكما قال جيمي ريبرت الذي رأس المفاوضات حول الاتفاق: «إن الأسلوب الأميركي في الحياة يعتمد على استهلاك الطاقة الرخيصة».

---

(1) من وجهة النظر هذه نحسب أننا قد ابتعدنا كثيراً عن العبارة المشهورة لعضو أحد الوفود من العالم الثالث في استوكهولم «دعوني أموت ملوثاً».

إن الولايات المتحدة مسؤولة وحدها عن 20% من النفايات الدولية لغاز الكربون، فلو كانت قد وافقت على إتفاق «متشدد» لاضطرت أن تقوم بعمليات تعديل صناعية باهظة الثمن وتؤدي إلى تفاقم الوضع المتدهور للشركات الأميركية. نفهم إذن أن الولايات المتحدة قد تركت لغيرها مهمة الالتزام بشروط ملموسة تهدف لمنع الاضطرابات المناخية[1].

يتشابه الاتفاق ـ الاطار الذي تم في ريو حول التغييرات المناخية مع قرينه الذي تم في ڤيينا عام 1985. أنه يصيغ التزاماً من حيث المبدأ من جانب الدول وذلك لعدم إمكانية التوصل إلى إجماع حول إجراءات محددة وأجل ملزم. إن هدف الاتفاق هو:

> «إيقاف تركيز الغازات التي تؤدي للتسخين في الفضاء على مستوى يمنع قيام أي إضطراب في النظام المناخي. وهذا المستوى ينبغي التوصل إليه في مدى كافٍ يسمح للنظام البيئي بالتكيف الطبيعي مع التغييرات المناخية وذلك كي لا يتهدد الإنتاج الغذائي وأن يتمكن النشاط الإقتصادي من التطور بصفة دائمة».

تتقلص إلتزامات الدول إلى حدود محاولة تحقيق هذا الهدف

---

(1) التزمت المجموعة الأوروبية على سبيل المثال بتثبيت بثها من ثاني اكسيد الكربون في سنة 2000 على مستواه في سنة 1990 وبلجيكا من جانبها وافقت على أن تقلل النسبة 5% عن ما هي عليه في 1990.

عن طريق إجراءات وطنية محلية أو بالتعاون الدولي. ولكن تم إقرار مؤسسة قيام الدول بصياغة تقارير حول أعمالهم في هذا المجال وتشكيل أمانة وإقامة جهاز علمي استشاري. وسوف يعقد مؤتمراً لهذه المؤسسة الجزئية قبل يونية/حزيران 1993 وسيكون مجالا للمفاوضات حول المعاهدة المعتمدة التي ينبغي أن تعدها الاتفاقية.

نعلم الآن لماذا اعترضت الولايات المتحدة على الاتفاق حول التنوع الحيوي. ولماذا رفضت التوقيع عليه في منصة المؤتمر وعلى الملأ. وقد حاول جورج بوش أن يخرج نغمة جديدة عندما اعتبر أن الاتفاق يقف عند الحدود الدنيا في مجال أشكال تمويل برامج حماية الأنواع الحيوانية والنباتية وصرح بأن جهود بلاده في الحفاظ على التنوع الحيوي تتجاوز ما هو مكتوب في الاتفاق. إثباتا لذلك.

إن هدف الاتفاق هو:

«حماية التنوع الحيوي والاستخدام المتواصل لمكوناته والاقتسام المنصف والأمين للفوائد التي تنبع من استخدام مصادره الحيوية، ويتم ذلك بواسطة الاستفادة المناسبة من المصادر الحيوية أو بواسطة تحويل التكنولوجيا المخصصة لذلك».

وأثناء الإجتماعات التمهيدية إتسع المجال الذي يغطيه الإتفاق ويشرح ذلك الصحفي روجرز كانز قائلاً:

«من مجرد إجراء للحماية وصلنا إلى نظام معقد، يتعرض للملكية الفكرية وبراءات الاختراع وملكية

المصادر الطبيعية التي كانت تعتبر قديما غير مملوكة لأحد. . بإختصار تعرض لسوق العلوم التي تهتم بالكائن الحي».

إذا كنا في البداية قد توقعنا أن نحدد الأنواع المهددة بالإنقراض وأن تعين «مناطق حمراء» محمية مثل غابات البرازيل الأطلنطية على سبيل المثال، فإننا نلاحظ في النهاية أن شيئاً من ذلك لم يحدث.

إننا أمام حالة خاصة من الإتفاق ـ الاطار: فلا نجد إجراءات محددة ولا تمويلاً محدداً بأرقام، فقط التزامات بالتعاون وتحديد أهداف تتحقق عبر الوسائل المحلية. وتم إقرار نص تأسيس يتضمن إنعقاد مؤتمرات الفحص التي أصبحت تقليدية وكذلك وضع التقارير التقليدية للدول حول الإجراءات التي اتخذتها محلياً لاحترام إلتزاماتها وأخيراً إنشاء أمانة ومجلس علمي استشاري. ولنشرْ إلى أنه لم تذكر كلمة واحدة حول المشكلة الأخلاقية الحساسة التي تثيرها الهندسة الوراثية رغم أنها في قلب عملية تصنيع التكنولوجيا الحيوية في مجالي الدواء والزراعة.

الجانب الأخير في القانون الدولي عن البيئة هو جانب شديد الحساسية رغم أن قمة ريو لم تهتم به كثيراً ويتعلق بمشكلة تأسيس المسؤولية الدولية للدول عقب حدوث أضرار بيئية سببتها هذه الدول.

وهو موضوع محبب إلى القانونيين الدوليين وتدور مناقشاتهم حول أسئلة عديدة مثل: هل يمكن الحديث عن مسؤولية دولة عن

أعمال لا يمنعها القانون الدولي؟ كيف يمكن أن تقدر ماليا خسارة بيئية؟ هل توجد قواعد للحسم أكثر مرونة نظراً لصعوبة إقامة دلائل يقينية؟.

ودون التدخل في جدل نرى صدى له في المعركة القانونية التي استمرت 14 عاماً والتي خاضتها ضحايا أموكو كاديز (Amocco Cadiz) يبدو لنا على أي حال أنه نظراً للطبيعة المعقدة والمتراكمة يصبح من المستحيل تقريبا أن نعزو مسؤولية مشكلة بيئية شاملة إلى دولة أو إلى مجموعة من الدول. وحتى لو تم ذلك فإن كون المشاكل الشاملة في معظمها لها تأثير حاسم لا يمكن إصلاحه فإن التعويض المالي بداهة لن يكفي لإصلاح الضرر المتسبب.

ولهذا السبب، وبهذا نختم كلامنا، بأن الممارسة الديبلوماسية الجارية للدول والتي تقوم على «الحركة والتصحيح» تبدو لنا غير صالحة وينبغي أن تستبدل بسياسة محورها: «التبصر والوقاية».

الوقاية خير من العلاج

ينبغي للتعاون بين الدول أن يهدف إلى تكييف القواعد الدولية مع المعرفة العلمية الآنية مطبقا مبدأ الحذر الذي يقضي بأنه:

> «عندما يكون هناك تهديدات بخسارة جادة أو لا يمكن إصلاحها فإن عدم وجود يقين علمي لا ينبغي له أن يستخدم كذريعة لتأجيل إتخاذ إجراءات.. من أجل حماية البيئة».

وينبغي أيضاً على التعاون بين الدول أن يتحقق من أن هذه

القواعد مطبقة فعلياً. والحال أن الاتفاقات حول البيئة بوجه عام تتميز ببنية ركيكة وبنمط يعتمد على التوصية[1] فالدول مطالبة فقط بتقديم تقارير حول الطريقة التي تنفذ بها الاتفاقات.

إن هذه الصيغة المستعملة بشكل مألوف في مجال حقوق الإنسان حافز سياسي: إذا كانت الدول حرصاً على سمعتها تسعى لتحسين الأوضاع فإنها تميل لأن ترد بصورة إيجابية على اقتراحات وانتقادات الدول الأخرى.

كما أن غياب أي عقوبات ملموسة في جميع النصوص المتفق عليها يترك الباب مفتوحاً لعدم إحترام الدول للالتزامات المنصوص عليها. فمثلاً إعتبرت النرويج أن الهدنة التي استمرت سبع سنوات كانت كافية لتناسل الحيتان فقررت العودة إلى أنشطة الصيد التجارية والعلمية. ولم تستطع اللجنة الدولية المختصة بالحيتان والتي قررت من أجل عدم الصيد أن تمنع مبادرة النرويج.

وإذا كان اتفاق واشنطن يقتضي حصر الأنواع المحظور الإتجار فيها ومعاقبة التجار المخالفين قانونيا، فإن العقوبة الوحيدة ضد دولة مخالفة تتمثل في نشر بيان بمخالفاتها أثناء إنعقاد مؤتمر الفحص. فليس هناك مثلاً قرار بمنع استيراد هذه الأنواع من قبل دولة موقعة على الاتفاق لإجبارها على أن تحترم من جديد الإلزامات المتفق عليها.

---

(1) ليس لهذه المنظمات أمانة دائمة، فإما أنها ليس لها أمانة على الإطلاق وإما أنها حولت المهمة إلى تنظيم دولي أو تنظيم حكومي موجود.

وأخيراً من الصعب التأكد من تطبيق الإجراءات مثل وقف الصيد بالشبكات المحيطية الطافية وذلك نظراً لاتساع المحيط. والحال هذه إذا لم تتخذ إجراءات متشددة جداً (مثل وجود مراقبين في سفن صيد التونة على سبيل المثال). فستظل حياة الدلافين مهددة. فبالضبط كما يحدث في المجال العسكري[1] تستطيع إجراءات الثقة والتحقق وحدها أن تؤدي إلى التغيير اللازم للبنى الذهنية لكي تقبل الدول القومية بشكل من أشكال النظام الجماعي البيئي.

ولهذا فقد إقترح توسيع سلطات برنامج الأمم المتحدة للبيئة بصورة تمكن المنظمة من مراقبة تطبيق الاتفاقيات المتعددة الأطراف حول حماية البيئة وباستخدام وسيلة فرق التفتيش تحديداً. هناك أيضاً إقتراحات أخرى بإنشاء هيئات تهدف إلى تقوية دور هيئة الأمم المتحدة في مجال البيئة: مجلس للبيئة تكون له سلطات موازية لسلطات مجلس الأمن، أو تعديل مجلس الوصاية القائم منذ فترة التحرر من الاستعمار وتحويله إلى جهاز مكلف بمعالجة مشاكل البيئة خصيصاً، أو تشكيل فرق «الخوذات الخضر» أو بكل بساطة أن يهتم مجلس الأمن بالمعطيات البيئية بإعتبارها من عوامل عدم

(1) نود أن نشير إلى تحقيقات الوكالة الدولية للطاقة الذرية في مجال منع التكاثر النووي ونشير إلى التفتيشات التي تتم رغم التحديات في إطار الاتفاق المقبل بخصوص منع الأسلحة الكيميائية وبالتأكيد نشير أيضاً إلى «إجراءات الثقة والأمن» التي وافق عليها أعضاء مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا.

الاستقرار الدولي. ومؤخراً أنشأت هيئة الأمم المتحدة مركزاً للمساعدة البيئية العاجلة.

أيا كانت الصيغ المستخدمة فإن التهديدات بالتغير الشامل الذي يضع صحة وحياة سكان هذا الكوكب محل رهان فادح، ينبغي لها أن تؤدي إلى التعجيل بإتجاه إشراف متعدد الجنسيات للالتزامات البيئية للدول. إن مصير النوع الإنساني يستحق أن نقبل من أجله التخلي عن جوانب من سيادة الدولة.

في هذا المنظور، هناك فكرتان قانونيتان متكاملتان يبدو أن لهما القدرة في المستقبل على تحريك الحكام والرأي العام وهما: الميراث المشترك للإنسانية والحق في بيئة نظيفة وصحية. المفهوم الأول يقوم بتقليص السيادة القومية «من أعلى» وذلك بتدويل مسألة إدارة المحيط البيئي الواقع خارج حدود الدولة. وقد حصل مفهوم «التراث المشترك للإنسانية» على إعتراف عام فيما يخص المناطق الموجودة خارج حدود الدولة مثل أعماق البحر والقمر والبحار خارج الحدود الإقليمية والأجرام السماوية الأخرى. ويقرر إتفاق باريس في 1972 على أن الدول الأعضاء تقر بأن الميراث الطبيعي والثقافي له قيمة إستثنائية من الوجهة العلمية والجمالية. وأن المجتمع الدولي عليه أن يتعاون لحمايته». وهناك قائمة بأكثر من 350 موقعاً ثقافياً وتاريخياً ينبغي حمايتها طبقاً لنص الإتفاق الذي رفضت بلجيكا التصديق عليه لأسباب مالية خاصة بتكاليف أعمال الحماية.

إذا كان مفهوم تراث الإنسانية المشترك يضع في الصدارة وجهي التضامن الإنساني وهما: واجب المساعدة البيئية واقتسام ثمار

الاستغلال الدائم، لا ينبغي للشمال أن يستخدمه ليحرم رأس المال الوطني في الجنوب من إحدى ثرواته الأساسية. علاوة على ذلك يستحسن أن تعتبر المواقع الطبيعية أيضاً جزءا من ميراث الإنسانية المشترك، وذلك نظراً لدورها الهام في التوازن البيئي لكوكب الأرض لأن هذا الدور لا يدخل بالضرورة في تعبير القيمة العلمية والجمالية. يقلص الحق في بيئة صحية من السيادة الوطنية «من أسفل» فعلى الرغم من أن هذا الحق يمكنه أن يكون متضمنا في عديد من النصوص الدولية مثل حماية حقوق الإنسان كالحق في الحياة وفي الصحة، إلا أنه لم يحظ بإعتراف واضح وصريح إلا في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان. وفي مؤتمر ريو تم إتخاذ خطوة هامة باتجاه التكريس القانوني له من حيث المبدأ فقد أعلن المؤتمر أن «للإنسان الحق في حياة منتجة وصحية في إنسجام مع الطبيعة»[1].

ولم يصبح بعد هذا الحق الذي يمكن أن يسمى «من الجيل الثالث» جزءاً من القواعد القانونية الدولية. وإن كان البعض مثل «مركز كوستو» يجاهد من أجل إعلان لحقوق الأجيال المقبلة. ولكن يمكن لهذه الفكرة على الرغم من مضمونها العام أن تحصل على مقام الحق العرفي المتفق عليه والذي يأخذ شكل الإلزام الملقى على عاتق الدول بأن تدير المحيط البيئي لصالح الأجيال المقبلة. وكما يحدث في مجال حقوق الإنسان نجد أنه في مجال البيئة يعاني إتفاق

(1) المبدأ الأول في مؤتمر ريو دي جينيرو للبيئة والتنمية.

الدول من التزامات دولية لحماية الطبيعة بسبب غياب آليات مراقبة إحترام هذه الالتزامات، والتي ينبغي أن تكون من خارج الدول نفسها. من الهام إذن فيما يبدو أن يقوم الفرد والمجتمع الدولي إلى جانب الدول بدور في تنفيذ قواعد القانون الدولي للبيئة.

رغم أن فكرتي تراث الإنسانية المشترك والحق في بيئة صحية لم تتضح دلالتهما بشكل محدد بعد وخصوصاً في مجال إقرار مسؤولية الدول. إلا أن لهما فضل مواجهة الاستخدام غير البيئي لمبدأ السيادة الوطنية للدول. ولذا فإنهما يحدّدان إتجاهاً للمستقبل يكون فعالاً في طريق الحماية الواقعية للبيئة.

النظام العالمي الجديد ومحك الفوضى الإقتصادية الدولية

إيريك روبير
عضو في جامعة بروكسيل الحرّة

«في عصر كولومبس كانت التجارة تعني الذهب والمنتجات الطريفة. أما اليوم فهي تعني تبادل البضائع والأفكار من أجل سوق حرة وحكومات حرة أي في نهاية الأمر هي الحرية بحد ذاتها».

جورج بوش

«لا نستطيع أن ننسى أنه في الوقت الذي انهار فيه الستار الحديدي ما زال جدار الفقر يقسم العالم إلى جزأين»

جافييه بيريز دي كويلار

يرجو دعاة النظام العالمي الجديد أن يشملوا كل مشاكل العالم المعاصر فيعقدوا الصلة بين مسائل الأمن وإحترام حقوق الإنسان والديمقراطية والبيئة وحل الأزمة الإقتصادية المستحكمة التي حطت

على العالم في سنوات الثمانينات والتسعينات.

يحتل الاقتصاد إذن مكاناً هاماً في الخطاب الخاص بالنظام العالمي الجديد. ولكن هل تعتبر الايديولوجية الكامنة وراء الدعوة لهذا النظام الجديد مبتكرة وباعثة على الأمل كما كان يزعم متفاخراً الرئيس الأميركي السابق جورج بوش عندما صرح بأنه:

«في العالم أجمع الآن يفضلون المشروع الحر على التوجيه والمسؤولية الشخصية على تدخل الدولة والرفاهية على مقر التخطيط المركزي».

«يقدم التبادل الحر، متضمنا حرية الوصول إلى الأسواق، وفي الحصول على قروض، للدول النامية الوسائل اللازمة للوصول إلى الاكتفاء الذاتي وإلى الكرامة الاقتصادية».

«إن المحرك الحقيقي للتقدم ليس: المعونة بل التجارة»

تبدأ هذه الدراسة بموازنة إقتصادية وقانونية للأربعين سنة الماضية ثم بعد ذلك نقوم بعملية مواجهة لعناصر الخطاب الخاص بالنظام العالمي الجديد مع الواقع الحالي للاقتصاد الدولي. سوف نطلقه في البداية من أسطورة النظام الجديد التي تركت آثارها على القانون الاقتصادي الدولي. ما هي الصور القديمة للقانون الاقتصادي الدولي وما هي الصور الجديدة؟ ثم بعد ذلك سوف نتعرض بنظرة نقدية مباشرة للنظام العالمي الجديد في مجال الاقتصاد. ما هي التحديات التي يواجهها والتطور الموازي للقانون الاقتصادي الدولي؟

مـا هـي إحـتمـالات الـمسـتقبـل التـي تنجـم عـن هـذا النظـام الجديد؟»

أسطورة النظام الاقتصادي الدولي

لا تعتبر فكرة نظام دولي جديد فكرة مبتكرة. ففي التاريخ الحديث استخدمت هذه الفكرة مرتين. أثناء الحرب العالمية الثانية تصورت بريطانيا العظمى والولايات المتحدة نظاماً عالمياً جديداً كرد فعل على عصر الحماية الذي ساد في فترة ما بين الحربين. وفي سنوات السبيعنيات حبذت الدول النامية بزوغ نظام اقتصادي دولي جديد مستفيدة من عدم جدارة النظم القديمة. وأخيراً في عام 1990 بشر دعاة النظام العالمي الجديد وعلى رأسهم جورج بوش رئيس الولايات المتحدة بنموذج إقتصادي جديد.

ملحمة طويلة: من النظام الإقتصادي الدولي إلى رفضه

قادت نزعة الحماية الاقتصادية التي سادت في سنوات الثلاثينات إلى إحتداد الخصومة بين الدول فجر الحرب العالمية الثانية. كان هناك ممارسات مثل دعم الصادرات والاغراق، (dumping) (أي تخفيض سعر البضائع عن السعر المحلي الموجود بهدف كسب حصص جديدة في السوق الأجنبية) والقيود العديدة على الواردات قادت إلى حرب إقتصادية فعلية. وقد أدت السياسة القائمة على الأنانية والمنفعة الذاتية، حيث كان مألوفاً إتخاذ تدابير ثأرية ضد الآخرين، إلى الأحداث المأساوية التي نعرفها كلنا. وبينما كانت الحرب العالمية الثانية تدمر العالم، قرر الحلفاء أن يؤسسوا في

المستقبل قواعد جديدة للسلوك قائمة على مفهوم التبادل الحر والتعاون الدولي (الميثاق الأطلنطي في 12 أغسطس 1941 والبند السابع في إتفاق التعاقد بين الولايات المتحدة وبريطانيا في (23 فبراير/شباط/ 1942). وهكذا عبر العالم من الحلف البريطاني إلى الحلف الأميركي: «من الآن فصاعداً ستشرف الولايات المتحدة على تطبيق جميع الأطراف لقواعد اللعبة. وتنشىء لهذا الغرض إطاراً تنظيمياً خاصاً يساهم في تأسيس النظام الليبرالي الجديد ويضمن تطوره المتناغم».

نُظم بريتون وودز والاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة(GATT)

بداية من عام 1941 أعد الاقتصاديان البريطاني كينز والأميركي وايت مشروعاً للنقد الدولي تولى التفاوض بشأنه بريتون وودز الذي نجح في سنة 1944 أن يصل إلى إصدار لائحتين لمنظمتين دوليتين تعملان على مستوى العالم وهما صندوق النقد الدولي من جانب والبنك الدولي للتعمير والتنمية من جانب آخر. أما في مجال التجارة فقد فشلت المفاوضات التي كانت تهدف إلى إنشاء منظمة دولية للتجارة في عام 1948 (ميثاق هافانا الشهير). ولكن منذ عام 1947 تم إعداد إتفاقية مبدئية تستند في جزء إلى نصوص ميثاق هافانا وهي الاتفاقية العامة للرسوم الجمركية والتجارة (GATT) ثم صارت بعد ذلك إتفاقية دائمة بعدما كانت موقتة.

وقواعد الاتفاقية بسيطة: تخفض التعرفة الجمركية تدريجياً عن

طريق مفاوضات متعددة الأطراف بناء على نص الدولة الأكثر رعاية وعلى مبدأ المعاملة بالمثل[1] وتحظر كل الحواجز غير الجمركية مثل (ضرورة التبادل المتكافىء) أو تقنن مثل (العقبات الفنية أو التجارية الخاصة في مجال بطاقات العناوين. . .) وأخيراً تحاول الإتفاقية أن تقضي على الأشكال المختلفة لتوتر المنافسة التجارية مثل ممارسة الإغراق أو الدعم. ولكن خلف هذه البساطة الظاهرة تكمن استثناءات عديدة مثل بنود الوقاية والنظم الخاصة التي تطبق على الدول تبعاً لموافقتها أو عدم موافقتها على بعض الممارسات الموصى عليها أثناء المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف.

وتعتبر سياسات صندوق النقد الدولي هي الوجه المالي لفلسفة الاتفاقية العامة. وهكذا تجد حرية التجارة رواجاً نتيجة لتطبيق مبدأ حرية الدفع الخاص بالصفقات الجارية (أي التبادلات التجارية باستثناء العمليات الخاصة برأس المال) والنظام معدل التبادل الثابت (حيث تحدد قيمة كل عملة بناءً على كمية معينة من الذهب) ويهدف هذا النظام إلى تهدئة ممارسة إنقاص قيمة العملة التنافسي (بدفع التصدير وتقليل الاستيراد). أما فيما يتعلق بالبنك الدولي فكان عليه أن يساهم في الإنطلاق السريع لاقتصاديات البلدان النامية عن طريق تحويل مصادره المالية إليها.

---

(1) يعني نص الدولة الأكثر رعاية أنه إذا كان هناك الدولة (أ) عضو الإتفاقية قد أعطت إمتيازاً ما لدولة أخرى عضو (ب) فيمكن لدولة ثالثة عضو (ج) أن تطلب تلقائياً أن تتمتع بهذا الإمتياز. ويأتي مبدأ المعاملة بالمثل في المرتبة الثانية ليجبر الدولة (ج) على إعطاء إمتياز مماثل للدولة (أ).

إن هذا النظام ما زال يتسم بعدم الإستقرار. لقد تطور النظام الاقتصادي تحت وطأة التغييرات الاقتصادية والسياسية. ونحتفظ في الذاكرة بمثال مدهش: وهو نهاية نظام التعادل الثابت في صندوق النقد الدولي بسبب إعلان الرئيس الأميركي عام 1971 عن نهاية قابلية الدولار للتبدل ونهاية التعادل بين الدولار وكمية من الذهب. وأخيراً بالإضافة إلى النزوع الجديد للحماية ساهمت مطالب بلدان العالم الثالث في قلب البنى الاقتصادية القديمة.

النظام الاقتصادي الدولي الجديد وميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول

يُخصص الفصل العاشر من ميثاق الأمم المتحدة، «للتعاون الاقتصادي الدولي» كما يؤسس الفصل الحادي عشر «المجلس الاقتصادي والاجتماعي». رغم ذلك نجد أن المسائل الاقتصادية الدولية بقيت لمدة طويلة بعيدة عن نشاط هيئة الأمم المتحدة. ولكن بسبب الاستقلال الحديث لبلدان العالم الثالث في سنوات الستينات اضطرت الأمم المتحدة وعلى الأخص الجمعية العامة إلى لعب دور رئيسي في صياغة القانون الاقتصادي الدولي.

وتم تدريجياً تأسيس قواعد القانون الدولي للتنمية والنظام الاقتصادي الدولي الجديد. ولم ترغب الدول النامية في الاندماج في البنى الاقتصادية القديمة وأن يخضعوا لقانون لم يساهموا في بلورته ولذا قرروا أن يدفعوا باتجاه إصدار قانون جديد يأخذ في اعتباره إحتياجات الأغلبية. وكان شعارهم «تعالوا بدلاً من إقتسام العالم

ننشىء عالم الانصاف والعدل». وفي عام 1962 تصدر الجمعية العامة قراراً يحمل عنوان «سيادة مستمرة للدول على ثرواتها الطبيعية» وهو حل وسط بين البلدان الصناعية صاحبة إقتصاد السوق والبلدان النامية. كما أنه أول تكريس لمبدأ إحترام السيادة الاقتصادية للدول (وليس فقط السيادة السياسية كما كان في السابق). ثم تم بعد ذلك إنجاز خطوة هامة وهي تأسيس مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. ورغم أن هذا المؤتمر لم يتحول إلى هيئة جديدة للتجارة قائمة بذاتها (في مواجهة العامة (GATT) إلا أنه بتحوله إلى جهاز دائم للجمعية العامة قد أصبح مؤسسة داخل الأمم المتحدة.

وقد استطاع المؤتمر، رداً على المبدأ الخيالي في المساواة السيادية بين الدول في مجال الاقتصاد، أن ينشىء تدريجياً «نظاماً معمماً للأفضليات» لتعطيل قواعد عدم التمييز والمعاملة بالمثل الموجودة في اتفاقية (GATT) وتنفيذاً لنظام الأفضليات المعمم منحت الدول المتقدمة منذ بداية السبعينات تنازلات جمركية على المنتجات المصنعة ونصف المصنعة من صادرات البلدان النامية.

وفي عام 1973 أدت المقاطعة النفطية التي نظمتها الدول المنتجة في منظمة الأوبك إلى توجيه الانتباه إلى مشاكل التنمية ووجدت الدول الغربية نفسها مجبرة على أن تقبل بضرورة تعديل العلاقات الاقتصادية فأدركت بلدان العالم الثالث أهمية قدراتها الجديدة. وصدر قرار عن الجلسة الخاصة للجمعية العامة في 1 مايو/أيار1974 برقم (3202) وبعنوان «برنامج عمل موجّه لإقامة

نظام اقتصادي دولي جديد». ويسجل القرار أنه:

«أمام إستمرار عدم التوازن الاقتصادي الهائل بين الدول المتقدمة والبلدان النامية، وأمام التفاقم المستمر للوضع الاقتصادي في البلدان النامية وما يترتب على ذلك من ضرورة تخفيف الصعوبات الاقتصادية التي تعاني منها هذه البلدان، على المجتمع الدولي أن يتخذ بشكل عاجل إجراءات فعالة لمعاونة الدول النامية».

وفي 12 ديسمبر/ك1 من العام نفسه تصدر الجمعية العامة «ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول» (قرار 3281) ويهدف هذا الميثاق إلى تحديد المبادىء الأساسية للنظام الجديد.

ما هي الأفكار العامة التي تحملها هذه النصوص؟

تشير جميع النصوص بصورة أو بأخرى إلى مبدأ السيادة الاقتصادية. فهي أولاً تعترف للدول بحقها في إختيار النظام الاقتصادي الذي يناسبها والسياسة التي تتبعها في تجارتها الخارجية وحرية التصرف في ثرواتها الطبيعية ومصادرها الاقتصادية (مع الحق في التأميم). وثانياً تطرح مفهوماً جديداً لمبدأ السيادة. فإذا كانت كل دولة من الناحية السياسية نظرياً متساوية مع الأخرى، فإن عدم المساواة الفعلية الموجودة بين الدول من الناحية الاقتصادية يقتضي تدخلاً من القانون لتصحيح هذا الوضع. وهو ما سعى القانون إلى تحقيقه عن طريق مبدأ المساواة التعويضية والذي يتجسد في إقرار المزايا التعريفية وفي المعاملة التفضيلية المعممة بين الدول المتقدمة

والدول النامية، وكذلك في المعونة المتزايدة التي تستهدف تحويل المصادر المالية إلى العالم الثالث.

ولكن هل تمكن هذا النظام الاقتصادي الجديد من أن يرسخ نفسه بصورة دائمة في مجال العلاقات الدولية؟ كتب محمد بيجاوي، وهو يعمل حالياً قاضياً في محكمة العدل الدولي ومدافع متحمس عن النظام الاقتصادي الدولي الجديد، في مقال له عام 1979 يستشرف فيه المستقبل:

«إن النظام الاقتصادي والنظام السياسي - القانوني المعمول بهما فيما سبق والمعترض عليهما الآن قد ظلا في طور التكوين ثلاثة قرون قبل أن تمتد أذرعهما إلى جميع المجالات الحيوية في العالم أجمع. لا يمكن إذن أن تستبدل فجأة بتنظيم جديد للعلاقات بين الأمم. وقد استغرقت مطالب العالم الثالث عقوداً عديدة حتى تمكنت من أن تعبر عن ما هو جوهري ونحتاج إلى عقود أخرى قبل أن نؤسس نظاماً قانونياً دولياً جديداً».

يمرُّ النظام الاقتصادي الدولي الجديد، والذي تعرض لانتقادات منذ البداية، بمرحلة صعبة. وإذا كان هذا النظام قد أتاح تطوراً إيجابياً للعلاقات القانونية الدولية إلا أنه علينا أن نسلم بأنه لم يحقق حتى الآن إلا جزءاً فقط من أهدافه. فلو أخذنا على سبيل المثال «نظام الأفضليات المعمم» لوجدنا أن الصعوبات العملية التي لاقاها هذا المبدأ عند التنفيذ قد حطمت الآمال التي كنا نتوقعها من تطبيق

هـذه الآليـة، فمـن جـانـب قـامـت الـدول المتقـدمـة بتقليـص قـائمـة المنتجات التي تتمتع بهذا الإجراء وقامت بنفسها بتحديد المنتجات التي تحظى بالأفضلية التعريفية. ومن جانب آخر استفادت الدول الصناعية الجديدة من هذا النظام أكثر من الدول المتخلفة صناعياً. أما فيما يتعلق بمبدأ السيادة الاقتصادية فإن أمثلة التحكيم الأخيرة تظهر بما لا يدع مجالاً للشك التأثير الضعيف للنظام الإقتصادي الدولي الجديد. فقد تم الاعتراف بالفعل بحق الدولة في التأميم ولكن توصية النظام الاقتصادي الدولي الجديد الخاصة بالتعويض لم يعمل بها إلا نادراً. إذ كان يرى أن الدولة التي تقوم بالتأميم هي التي تحدد بنفسها مبلغ التعويض.

نلاحظ إذن ميل القانون الدولي للتنمية حالياً إلى التطور تجاه مفاهيم أكثر إجماعاً ـ فالشعارات تصبح أقل إلحاحاً وتتجه للتوافق مع النموذج الليبرالي ـ وبروح عملية تسعى البلدان النامية إلى حل مشكـلاتهـا الاقتصـاديـة الملمـوسـة التـي تعـانـي منهـا خـارج الإطـار الايديولوجي القديم للنظام الاقتصادي الدولي الجديد.

ويتجلـى ذلـك فـي نصـوص عـديـدة مثـل القـرارات الأخيـرة للجمعية العامة للأمم المتحدة أو الأحاديث التي أدلى بها مسؤولو الهيئات الاقتصادية الدولية.

فقديماً كانت الدولة تتصرف إنطلاقاً من مبدأ السيادة الاقتصادية الدائمة لها على المصادر الوطنية. أما اليوم فيتم الدفاع عن المبادرة الفردية وآليات إقتصاد السوق، وينص قرار الجمعية العامة الصادر

حول العقد الرابع للتنمية، رغم تأكيده للدور الجوهري للقطاع العام على:

«أنه ينبغي القضاء على العقبات التي يضعها البطء البيروقراطي الاداري في طريق التقدم، والتي يسببها أيضاً الإفراط في التقنية ولا مبالاة المؤسسات العامة تجاه شروط السوق. وينبغي للسياسات العامة أن تشجع الاسهام الايجابي للقطاع الخاص وأن تحبذ روح الاستثمار والابتكار وأن تشجع على مشاركة كل السكان في عملية التنمية وأن يتم ذلك في إطار الأهداف الوطنية. ينبغي لهذه السياسات أيضا أن تتيح لمقومات السوق أن تتحقق وتمارس وللأسعار أن تستقر على مستوى واقعي بحيث يمكن الاستفادة بالمصادر الوطنية بطريقة فعالة ورشيدة».

هذا التبادل الإجمالي ينسجم مع الرغبة في دفع عملية تحرير التجارة. ان عملية تحرير التجارة تستهدف أولاً مواجهة نزعة الحماية لدى الدول الصناعية الكبرى ولكن في هذا السياق إذا كان من الضروري للبلدان النامية أن تنتفع بمعاملة تفضيلية فعليها أيضاً أن ترفع حواجز الحماية التي تضر بالواردات[1].

---

(1) تخفض إجراءات الحماية «كمية البضائع داخل بلد ما وتشجع ارتفاع السعر فيما بينها. علاوة على ذلك فإن الأرصدة القليلة تؤدي إلى تعويم القطاعات الصناعية الوطنية لأنها لاتقدر على الصمود أمام المنافسة العالمية» من حديث صحفي مع ر. دوكان رئيس قيم التجارة الدولية =

نلاحظ إذن أن هناك تقدماً واضحاً لانكار التبادل الحر وتعلن الجمعية العامة في القرار نفسه بهذا الخصوص:

«يخضع النمو والتنمية وحل المشاكل الملحة في البلدان النامية للنظام التجاري المفتوح، متعدد الأطراف، والمؤسس على عدم التفرقة ووضوح النوايا».

وقد تم تقديم مراسم الشرف لدور الاستثمار الخاص كمحرك للتغيير. فقد تبنت البلدان النامية بالفعل منذ سنوات الثمانين وتدريجياً أساليب الاستثمارات الحرة وأجرت عدداً من المعاهدات لتشجيع وحماية هذه الاستثمارات. إن الصورة المثالية للاستثمار المباشر كمحرك للنمو تدين بخطواتها إلى نجاح البلاد الآسيوية في هذا المجال. فهذه البلاد تحظى بالفعل بمعدل إنتاج قومي مرتفع وتتركز في هذه المنطقة أغلب الاستثمارات الأجنبية بسبب منافستها القوية في مجال تكلفة العمل.

وقد أكدت على ذلك الأعمال الأخيرة لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية الاقتصادية والذي عقد في فبراير/شباط 1992 في قرطاجنة بكولومبيا، ولذا فإن النظام الاقتصادي الجديد يبدو أكثر فأكثر كقتال اليائس الذي لا أمل له في الانتصار. وأصبحت الكلمات صاحبة السيادة هي نقاء السوق وضبط العرض مع الطلب والمنافسة والمبادرة الخاصة... وليس صدفة أن يلاحظ جميع المراقبين أنه بنهاية

= بالبنك الدولي.

الحرب الباردة لم تنته الاختلافات السياسية فحسب بل أيضا الاختلافات المرتبطة بنموذج السياسة الاقتصادية.

نظام عالمي جديد مؤسس على ثلاثة أعمدة:

تجارة وإستثمار وتبادل حر

بأي معيار يمكننا أن نعتبر النظام الجديد مجدداً بالنسبة للمحاولتين السابقتين لإقامة نظام إقتصادي؟ يستحسن للإجابة عن هذا السؤال أن نحلل أولاً مضمون الخطاب الخاص بالنظام العالمي الجديد. وسنركز التحليل على الأقوال المختلفة للرئيس السابق جورج بوش، لأنها بالغة الدلالة في الدعوة إلى نظام اقتصادي جديد. ولا تختلف مجموعة السبعة الكبار كثيراً عن بوش. أما فيما يخص بيل كلينتون فيبدو أنه لا يرغب في أن يختلف عن سلفه في هذه القضايا.

ينطلق الخطاب في النظام العالمي الجديد من رصد حالة فشل وهي إنهيار نظم الكتلة الشيوعية وينتقد بشكل صريح نظام الاقتصاد المخطط الذي يمثل حسب قناعته السبب الرئيسي لفساد هذه البلاد. ويقوم بالتشهير بأي تدخل للدولة في الاقتصاد ويمجد آليات إقتصاد السوق. ومن المغري إعتبار سقوط نظام، حجة على نجاح النظام المنافس.

ولا توجه الانتقادات إلى النظم الاشتراكية فحسب بل قدم جورج بوش نفسه على أنه المهاجم الشرس لأفكار وممارسات الحماية الاقتصادية المسؤولة، في جزء كبير، عن بطء النمو الاقتصادي العالمي.

ولكن عن أي حماية يتحدث؟ إنه لا يقصد الحواجز الجمركية التي تقيمها الدول الصناعية لكي تكبح عملية دخول المنتجات المصنعة ونصف المصنعة القادمة من البلدان النامية. إنه ينتقد الحماية التي يقوم بها شركاؤه التجاريون المباشرون - المجموعة الأوروبية واليابان - ويوجه إليهم إنذاراً شديد اللهجة... وهكذا قد تنشب حرباً باردة جديدة، وبدل المواجهة بين الشرق والغرب تحدث المواجهة بين كتل إقتصادية وتصبح الانتصارات هي اكتساب حصص من السوق بدلاً من اكتساب أراض جديدة.

لا يفتقر التهديد بالحرب الاقتصادية إلى أسس تبرره. ولكننا نشعر أن هناك رغبة في تصعيد التوتر ورفع الصوت عندما تكون هناك لحظات حاسمة في المفاوضات التجارية الدولية. إن المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف التي بدأت في سنة 1986 بهدف إعادة ترتيب بنية وإلزامات الاتفاقية العامة (GATT) والتي تسمى «بحلقة أورجواي»، قد وصلت إلى طريق مسدود رغم إتفاق جميع الأطراف على ضرورة الوصول إلى حل وسط مقبول. وسوف نجد ضغوطاً متبادلة يمارسها الجانب الأميركي والجانب الأوروبي، كل ضد الآخر.

فقد هدد نائب الرئيس الأميركي السابق دان كوايل الأوروبيين بسحب القوات الأميركية من أوروبا في حالة فشل المفاوضات التجارية لحلقة أورجواي:

> «إن الأمن الوطني والدولي الفعال ينبغي له أن يكون حصيلة التنسيق بين الأمن السياسي والعسكري والاقتصادي».

ومن الملاحظ أن الجمعية العامة صارت تتناول مشاكل الأمن بالمنظور الشمولي نفسه، كما في القرار رقم 199/45 الصادر في 21 ديسمبر بعنوان «إستراتجية دولية للتنمية في العقد الرابع للأمم المتحدة» ونقرأ في هذا النص:

«إن زيادة السكان وزيادة عدد الشبان الذين يبحثون عن عمل والطموحات المتزايدة الناتجة عن تقدم التعليم والإنتشار الواسع للإعلام تؤدي لإخضاع البنية السياسية والاجتماعية لضغط مكثف. وإذا لم تهدأ هذه الضغوط عن طريق تحسين إيقاع وطبيعة التنمية، فسيعم الخراب الاقتصادي وعدم الاستقرار الإقتصادي والاجتماعي ليس فقط داخل هذه البلدان ولكن خارج الحدود القومية أيضاً».

وفي نهاية الأمر، هذه الصلة بين السلام والرفاهية قام بها أيضا أبطال النظام الجديد بخصوص السياسة الواجب إتباعها تجاه أوروبا الشرقية والجمهوريات السابقة للاتحاد السوفيتي. لقد بدأ الإجتماع بإقتصاديات أوروبا الشرقية وكأنه نقطة البداية لكل تغيير ديمقراطي ولتشجيع فرص السلام الإقليمي والدولي. وهكذا يرى الرئيس الأميركي السابق أن النهوض الاقتصادي أمر لا غنى عنه وأن الديمقراطية لن تزدهر إلا على أرض التقدم الاقتصادي! أما فيما يخص مجموعة السبعة الكبار فيبدو أنها تعزف النغمة نفسها عندما اقترحت في قمة ميونيخ في شهر يوليو 1992 مشاركة جديدة حول «القيم المشتركة القائمة على مبادىء الحرية السياسية والاقتصادية، وحقوق الإنسان والديمقراطية والعدالة

وسيادة القانون». وتؤكد بعد ذلك أن:

«إننا نعتبر الحرية السياسية والحرية الاقتصادية مرتبطتين بشدة وتقوي إحداهما الأخرى. وللوصول لهذه الغاية فإننا نعتبر الادارة الحسنة للشؤون العامة وإحترام حقوق الإنسان معيارين هامين للحصول على معونة إقتصادية».

إن الوسائل التي يمكن بها مواجهة هذه التحديات هي في نظر جورج بوش في غاية البساطة. إن معونة التنمية الموجهة إلى الديمقراطيات الجديدة في أوروبا الشرقية هي التجارة والاستثمار. وهي نظام للتبادل الحر والأمين يسمح بإطلاق النمو الاقتصادي الدولي. وبالتالي فإنه يمكن تلخيص القيم التي تتضمنها هذه الوسائل في المبادرة الخاصة وآليات السوق. إن أقوال الرئيس بوش المذكورة في مقدمة هذا الكتاب لخير دليل على هذه النظرة. والحالة هذه لا يمكن أن ترى في هذه الوسائل أي ابتكار. إنها في الواقع تعني إنتصاراً للبنى الاقتصادية القديمة ذات المنحى الليبرالي على أنصار إقامة نظام إقتصادي دولي جديد حسب مفهومه في سنوات السبعينات.

نظام اقتصادي عالمي جديد خيالي

خلال الأربعين سنة الماضية تعاقب نظامان عالميان مختلفان وكان لكل أنصاره: النظام الليبرالي بعد الحرب العالمية الثانية ثم بعد ذلك النظام الاقتصادي الدولي الجديد المعبر عن مطالب العالم الثالث، وقد تقلصت اليوم الإيديولوجية التي كانت تكمن خلف هذا

النظام المعارض. ونتساءل في هذا السياق، هل يستطيع النظام العالمي الاقتصادي الجديد أن يقدم حلاً للمشاكل الاقتصادية الدولية الكبرى وأن يقدم إجابة لمتطلبات الدول النامية ودول أوروبا الشرقية؟

كان العالم الثالث يطالب بعالم أكثر إنصافاً يأخذ في اعتباره الفروق الاقتصادية ويحبذ إقتسام المصادر. هل يستطيع التبادل الحر والمشروعات الحرة أن تحل مشكلة عدم التوازن الخطير الذي يعاني منه الاقتصاد العالمي؟ هذا هو السؤال الذي سنحاول الاجابة عنه.

بما أن النموذج الليبرالي ما زال هو النموذج الذي تستلهمه التبادلات التجارية الدولية وما زال يؤثر في صياغة القانون الاقتصادي الدولي فمن اللائق في البداية أن نقيم موازنة للاقتصاد الدولي. لأنه ينبغي الحكم على نجاح نظام أو الحكم بضرورة تعديله في المستقبل بناء على الوقائع الحية. ثم بعد ذلك ينصب تحليلنا على المحيط القانوني والأهداف المنشودة.

إن عدم كفاية القواعد القانونية حالياً يفرض علينا أن نبحث عن أفكار وعن حلول مبتكرة للتحديات الاقتصادية في عالمنا.

موازنة إقتصادية عالمية غير مرضية

زيادة الهوة بين البلاد الغنية والبلاد الفقيرة

لو نظرنا سريعاً إلى بعض المؤشرات الاقتصادية لأدركنا على الفور خطورة المشكلة. فمعدل النمو في البلدان النامية الذي كان بين 3% و5,5% في سنوات الستينات والسبعينات قد هبط من الثمانينات

إلى 3% في المتوسط و1% فقط بالنسبة لكل فرد. أما بالنسبة لمعدل النمو في الاقتصاد العالمي فقد إنخفض في سنة 1990 - 1991 في البلاد الصناعية وأوروبا الشرقية والجمهوريات السابقة للإتحاد السوفيتي (لقد وصل إنخفاض إجمالي الناتج القومي من 2,9% سنة 1990 إلى 16,9% في سنة 1991). ولو نظرنا الآن إلى البلاد المسماة «الأقل تقدما» حسب تعريف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الذي يطلق هذا الوصف عليها طبقا لمعايير الدخل السنوي للفرد ودرجة التصنيع ومستوى الأمية، نلاحظ أن عددها يزداد ولا ينخفض. لقد كان عددها 25 في سنة 1971 أما اليوم فعددها يصل إلى خمسين دولة. وتبدي المنظمات الدولية المختصة بمشاكل البيئة قلقها إزاء العواقب المأساوية التي تفرضها السياسات الاقتصادية على سكان هذه البلاد. وقد صرح مدير البنك الدولي في 15 أكتوبر 1991 أن الهدف الأساسي للبنك هو تقليل الفقر[1] وليس في الأمر أي غرابة إذا عرفنا إن ربع سكان العالم يعيش بأقل من دولار في اليوم[2].

بعد هذه النظرة بالأرقام على الاقتصاد العالمي يمكن أن نتساءل عن سبب هذا الوضع المأساوي لبلدان العالم الثالث.

---

(1) كان البنك الدولي قد خصص 6% من قروضه لتنمية المصادر الإنسانية أثناء سنوات الثمانينات ثم رفع النسبة إلى 15% من الفترة 1992 - 1994.

(2) ويرسم التقرير السنوي للبنك الدولي 1992 صورة أخرى تبعث على القلق: «من المحتمل جداً أن يزيد عدد البشر الذين يعيشون في فقر مطلق في نهاية القرن عن العدد الموجود في عام 1985.

أولاً على مستوى التبادل التجاري السبب هو الابقاء على عدم تكافؤ التبادل فأسعار المنتجات الصناعية المستوردة من الدول الغربية تتزايد يوما بعد يوم بينما تقل أسعار المواد الخام والمنتجات الزراعية بشكل مستمر إلى درجة وصولها إلى أدنى مستوى في السعر في هذا القرن والذي كان في سنوات الثلاثينات[1]. ولا نستطيع في هذه السطور القليلة أن نقدم تفسيراً جاداً لهذه المشكلة المعقدّة الخاصة بمعدلات التبادل، ولكن يمكننا أن نلقي الضوء على بعض العوامل منها أن الطلب على المواد الأولية يتجه للإنخفاض بسبب الركود الاقتصادي الذي يصيب البلاد الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية منذ سنوات الثمانينات من جانب وبسبب الإنتشار التدريجي للمنتجات التركيبية المصنعة التي تحل محل المواد الأولية (ألياف صناعية وبلاستيك. . الخ) من جانب آخر، هذا بالإضافة إلى التوفير في استهلاك المواد الخام بسبب تطور الإنتاجية. وأخيراً تعمل إجراءات الحماية التعريفية وغير التعريفية التي تفرضها الدول الصناعية على تقليل الطلب على المواد الأولية القادمة من البلدان النامية. وفي المقابل نجد العرض المقدم من هذه البلدان قد إزداد؛ وهذا ما أدى إلى انخفاض السعر. ومن هنا فإن سياسة التعديل البنيوي التي يمارسها صندوق النقد الدولي والتي تقوم على أساس

---

(1) انظر الى الأرقام المسجلة أخيراً في نشرات البنك الدولي: «انخفضت أسعار المتجات الأساسية في السوق عام 1991 أن مؤشر السعر بالدولارات الاسمية للمتجات الأساسية قد انخفض للسنة الثالثة على التوالي بما في ذلك النفط».

تشجيع الانطلاقة الاقتصادية بزيادة الصادرات قد تؤدي إلى نتائج سيئة على مستوى الاقتصاد العالمي لأنها ستؤدي إلى انخفاض السعر.

تحويل الأرصدة العالمية: ويعتبر ذلك موضع إهتمام الكثير من دول العالم الثالث. وكان الهدف الذي حددته الجمعية العامة سنة 1970 هو أن تضمن تحويل 0,7% من إجمال الناتج القومي للبلدان الصناعية إلى البلدان النامية في شكل معونة إقتصادية. ولم يتم الوصول إلى هذه النسبة بل على العكس من العام 1978 إلى العام 1989 إنخفضت النسبة المعطاة فعلاً من 0,37% من إجمالي الناتج القومي إلى 0,33% [1] وفي مجال الاستثمار الخاص. وقد أجرى أحد فروع البنك الدولي (الوكالة المشتركة لضمان الاستثمار) دراسة تسجل ميلاً ملحوظاً لإنخفاض سيل الاستثمارات المباشرة إلى الدول النامية. كما تشير الدراسة أيضاً إلى أن الأرصدة تأخذ اتجاهاً عكسياً فهي تأتي من الجنوب وتتجه إلى مناطق أخرى من العالم ويرتفع مبلغ الأرصدة المالية الخارجة من البلدان النامية إلى 39 بليار دولار والمستفيد من ذلك ليست هي الدول الصناعية فحسب بل أيضا وهو

---

(1) كانت المعونة البلجيكية للتنمية تقدر بحوالى 0,54% من إجمالي الناتج القومي في فترة 1978 - 1980 ثم انخفضت إلى 0,46% في عام 1989. أما في النروج فنسبة المعونة أعلى وتقدر 1,04% من الناتج القومي سنة 1989 ولكن اليابان هي التي تعطي أعلى معونة. فهي تدفع 8949 مليون دولار أما الولايات المتحدة فهي لم تعطِ سوى 0,15% من إجمال الناتج القومي كمعونة عامة عام 1989.

ما يدعو إلى العجب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فبين عامي 1986 و1990 حصل صندوق النقد الدولي على 6,3 مليار دولار من الدول النامية التي تعاني من خطر إضافي وهي أنها مهددة بدفع ثمن تحويل الأرصدة المالية إلى أوروبا الشرقية وجمهوريات الاتحاد السوفيتي سابقاً.

وقد ساهمت مشكلة الديون التي تلقى بثقلها على كاهل العديد من بلدان العالم الثالث إلى تفاقم الوضع المزري لتحويل المصادر المالية. لقد استطاعت البنوك أن تسيطر على أزمة الديون خلال الثمانينات أما الدول المديونة فلم تتمكن إلا بإستثناءات قليلة مثل شيلي والمكسيك والأرجنتين. واستطاعت البنوك أن تتفادى إنهيار النظام المالي الدولي فقد احتفظت برصيد يضمن الديون المشبوهة (أي أنها قامت بتكوين إحتياطي مالي يجعلها في مأمن في حالة عدم سداد الديون) وتم ذلك بفعل الزيادات الضريبية والتخلص من سندات الديون في السوق الموازي المسمى بالسوق الثانوي. وتبقى مشكلة سداد الدين تلقي بثقلها على كاهل البلدان النامية.

وعلى مستوى العملة النقدية: لقد ساهم عدم استقرار سعر الدولار وإرتفاع معدل الفائدة في سنوات الثمانينات في زيادة الصعوبات الاقتصادية في العالم الثالث، ولأن العمليات التجارية الدولية تتم في أغلب الوقت بالعملة الأميركية فإن تقلب سعر الدولار قد أدى بطريقة غير مباشرة إلى عدم استقرار حصيلة الصادرات. أما بالنسبة لمعدل الفائدة فقد أدى رفع سعر تأجير النقود إلى تضخم هائل للدين في البلاد النامية وبطء في النمو الاقتصادي للبلاد النامية

وعاقبة ذلك أنه صار هناك إنكماش للطلب العالمي.

الوجه الآخر لنظام الاقتصاد الليبرالي الجديد

يسمح لنا هذا الرصد السريع للصعوبات الاقتصادية التي تواجهها دول العالم الثالث بإدراك حدود النموذج الليبرالي. هذا النموذج الذي يقدم لنا اليوم رغم كل ذلك على أنه ترياق يشفي من كل الأمراض، فيقول جان ريفيل: «إن إقتران الديمقراطية بالسوق يقدم المفتاح الوحيد للخروج من الشيوعية ومن التخلف على حد سواء»[1]. ولكن لو نظرنا للواقع من قريب لوجدناه مختلفاً تماماً. فتبنّي النظام الليبرالي في أوروبا الشرقية لم يحقق بعد أي معجزات والليبرالية الجديدة في العام الثالث تبعث على الخوف على مصير هذه البلاد. وكيف لنا في نهاية الأمر أن نؤمن بفضيلة التبادل الحر بينما القوى الصناعية الرئيسية تواجه بعضها البعض بإجراءات وأشكال من الحماية.

---

(1) يلاحظ جان رامونيه في مقاله «عالم للمتابعة» un monde à construire في صحيفة «لوموند دبلوماتيك» Le monde diplomatique حول رؤية ريفيل وأمثاله أن: «تنتشر الفكرة التي مؤداها أن هناك طريقة واحدة لإدارة الشؤون الاقتصادية لبلد. وكل الأساليب الاقتصادية الأخرى مقيدة من الآن فصاعداً. إن هذه النزعة الاقتصادية تؤدي إلى شمولية جديدة بجمودها العقائدي وكهانها باسم «السوق الشامل» هناك ايديولوجيا جديدة تغطي الكوكب وكل نشاط الإنسان. إن السوق هو الذي يحدد الحق والخير والعدل والجمال».

إن الخصخصة السريعة لإقتصاد دول أوروبا الشرقية لم يعطِ على المدى القصير ولا المتوسط أي نتائج حاسمة، بل نجد أن الوصايا الليبرالية التي بشر بها في بلاد أوروبا الشرقية كل من البنك الأوروبي للتعمير والتنميةBERD ـ الذي أنشىء عام 1990 بهدف تسهيل تحويل بلاد أوروبا الشرقية إلى إقتصاد السوق ـ وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي قد ترجمت حتى اللحظة الحالية بإنشاء بيروقراطية جديدة وكما يقول ابراهيم ورد: «مراسم عقيدة تحل محل أخرى [. . .] لم تتغير العقائد بل قلبت: فمبدأ الملكية اليوم هو الذي يحتل الصدارة».

يراجع البنك الأوروبي للتعمير والتنمية اليوم سياسته في التدخل بعد عام من النشاط وذلك نتيجة لملاحظة بسيطة وهي أنه قبل المرور إلى الخصخصة ينبغي غالبا إجراء عملية تغيير بنية للقطاعات الاقتصادية المستهدفة. والحال هكذا نجد المستثمرين الأفراد، المفترض فيهم أن يكونوا رأس الحربة في الانطلاقة الإقتصادية ـ يترددون في اتخاذ خطوات كبيرة. أمام هذه المشاكل الصعبة في عملية تغيير النظام الاقتصادي يتجه البنك الأوروبي إلى إعطاء الدول المعنية قروضاً طويلة الأجل بفوائد مخفضة من أجل ضمان الوسائل الخاصة بسياسة تعديل البنية. ويقدم محللو البنك الأميركي مورجان ستانلي الدولي موازنة قاسية للتطور في بلاد أوروبا الشرقية:

«إن السياسة الإقتصادية التي تنساق وحدها (دعه يمرّ)، تعالج مشاكل الإقتصاد الشيوعي وتؤدي إلى ذوبانه».

أما فيما يخص تطبيق نموذج إقتصاد السوق في البلدان النامية فالنتائج نسبية. فباستثناء تحرك بعض البلدان الأسيوية ما زال الجنوب في الركود القاتل نفسه. ولنذكر إن الاستثمارات الأجنبية في آسيا الشرقية كانت تقدر في عام 1991 بمبلغ 9529 مليون دولار في حين أنها في أفريقيا الوسطى والجنوبية تقدر بـ 1158 مليون دولار.

وتؤدي سياسة التقشف، سواء فرضها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي[1] على الحكومات أو فرضتها الحكومات على السكان كما حدث في بيرو، إلى هزات سياسية وإجتماعية شديدة. والأمثلة عديدة على الإنتفاضات التي حدثت نتيجة للسياسة المنشودة لصندوق النقد الدولي في المغرب في يناير 1984 والبرازيل والدومنيكان في ابريل من العام نفسه ومؤخراً في فنزويلا... الخ، ومن الغريب أن

(1) يشترط صندوق النقد الدولي لإعطاء قروضه بتبني بعض الإجراءات ويطلب ذلك أثناء المفاوضات التي تتم مع الدولة طالبة القرض من خلال ما يسمى بخطاب النوايا. وهذه الشروط تتضمن غالباً بتقويم العملة المحلية وتخفيض الانفاق العام ووضع حد لمعدل التضخم عن طريق وضع حد أقصى لقيمة القرض، وإلغاء الدعم عن السلع وإلغاء قواعد الحماية الجمركية. ويترك تطبيق هذه الإجراءات إلى الحكومة التي ينبغي لها أن توزع التكلفة الاجتماعية بين الفئات المختلفة من السكان. وبهذا الصدد يعتبر الصندوق نفسه هيئة فنية وليست سياسية ولكن هذا القول ليس إلا مناورة لأن هامش الحركة المتروك للحكومات محدود جداً والحلول التي يوصى بها تتعلق بنموذج واحد فقط هو النموذج الليبرالي.

البلدان التي لجأت في الماضي إلى طلب القروض من الصندوق، ولم تستطع أن تجري التعديل البنيوي اللازم، هي نفسها الموجودة دائما على قائمة طالبي القروض. وهنا لا ننكر بالتأكيد دور بعض العوامل الخارجية (هبوط سعر الدولار وتغير أسعار النفط) والداخلية (تهريب الأرصدة وسوء الإدارة) ولكن هذه العوامل لا تفسر الفشل إلا بشكل جزئي.

وقد أدّت سياسة التعديد البنيوي التي ينادي بها الصندوق الدولي في أغلب الأحيان إلى إفقار السكان الأكثر فقراً، ولا يخفى المظهر الخادع للمؤشرات الإقتصادية التي يقوم بها الصندوق حقيقة بطء التنمية في هذه البلاد. وقد أبرز الأمين العام للأمم المتحدة في تقرير له العواقب الوخيمة التي قد تصيب أفريقيا نتيجة لبرنامج التعديل البنيوي وأشار أنها أدت إلى انحطاط التعليم والصحة والتغذية والعمالة والدخول في هذه البلاد. ومن وجهة نظر إقتصادية محضة، تظهر الأرقام التي يوردها صندوق النقد الدولي نفسه أنه بين سنة 1980 وسنة 1984 لم تتحقق الأهداف المرجوة عن طريق برامج التعديل البنيوي إلا بشكل جزئي. فقد وصل حوالي أكثر من نصف البرامج إلى هدفها فيما يتعلق بالتضخم ثم هبط هذا الرقم إلى 43% من الحالات فيما يتعلق بتكافؤ ميزان المدفوعات وإلى 33% فيما يخص التنمية الاقتصادية. وأمام مثل هذه النتائج لا نندهش عندما يصرح ألان جارسيا رئيس جمهورية بيرو قائلاً:

«تقاتل هيئة الأمم المتحدة من جانب ضد الجوع ومن

جانب آخر تفرض منظمة مثل صندوق النقد الدولي شروطاً وسياسات استقرار وتعديل من شأنها العمل على استمرارية داء الجوع».

ويرد الصندوق بأن تدخله بالفعل صعب على البلد التي تلجأ إليه ولكن الوضع كان سيصبح أسوأ لو لم يتدخل. إن سياسة العلاج بالصدمات التي يمارسها صندوق النقد الدولي ويصورها على أنها سياسة اختيار أهون الشرين تجعل المراقب متحيراً.

إن الكتل الاقتصادية الأكثر قدرة هي التي توجه المفاوضات مثل شمال أمريكا أو اليابان أو المجموعة الأوروبية. والمفاوضات ليست علنية أما دول العالم الثالث فقد تم تنحيتها جانباً.

نظام اقتصادي دولي يبحث عن نفسه

لعلنا قد انتبهنا إلى درجة تأثر الخطاب القانوني المعاصر بمفاهيم إقتصاد السوق. هذه أحد معطيات النظام العالمي الجديد واتجاه تطور النصوص الدولية الأخيرة. إن المطالب التي كانت ترفعها دول العالم الثالث والتي كانت في صالح النظام الاقتصادي الدولي الجديد، أصبحت اليوم نادرة في هيئة الأمم المتحدة. فهل يتطلب هذا التخلي عن فكرة الدعوة لإنشاء قانون دولي خاص بالتنمية؟

يبدو أن المعركة لم تنتهِ بعد ولا بد من تطوير شكل القواعد والقوانين قبل أن تتبخر بعض الحقوق الماضية عقب ما ينظر إليه الآن على أنه أصبح عديم النفع مع إفلاس نقد الخطاب الأيديولوجي

للنظام الاقتصادي الدولي الجديد. وهو ما يرصده عن حق موريس فلوري أحد كبار المختصين الفرنسيين في القانون الاقتصادي الدولي حين يقول:

«إن الصلة العشوائية التي تعقد بين مفهوم القانون الدولي للتنمية الملازم زمنياً للنظام الاقتصادي الدولي الجديد تحدث مزجاً قد يؤدي إلتباسه إلا أنه لو تركنا الثاني فمعناه أننا نرفض الأول. إن هذه النظرة تضيع جهود ثلاثين عاماً بدونها كان وضع البلدان النامية سيكون أكثر سوءاً بلا أدنى شك. وتخلق شعوراً مبرراً بالقلق لدى الأمم المستضعفة والتي ستشعر بأن فكرة العدالة الاجتماعية التي كانت قد بدأت ترى النور في العلاقات الدولية قد أهملت لصالح مبدأ «دعه يعمل» الذي سيكرس سيادة الدول الصناعية».

إن عناصر النظام العالمي الجديد المعلنة في وضح النهار لتثير بالفعل بعض المحاذير والانتقادات. بوجه عام لو استقر نظام جديد تدريجيا في المجال الاقتصادي فسينبغي له، إذن أن يرتبط بشكل وثيق مع مبادىء القانون الدولي للتنمية، ذلك لأن التخلف هو أحد المشاكل الكبرى للاقتصاد العالمي بالإضافة أيضا إلى العديد من المشاكل التي ينبغي لها العثور على حل مناسب.

وتشكل المعونة لبلدان أوروبا الشرقية والجمهوريات السوفيتية سابقا، تشكل رهاناً رئيسياً للعلاقات الاقتصادية الدولية. فعلى الرغم من أن دخول جمهوريات جامعة الدول المستقلة إلى صندوق النقد

الدولي وإلى مجموعة البنك الدولي يعتبر أمراً مشجعاً، إلا أن هذه الخطوة الأولى ما زالت بعيدة عن الاحتياجات التي يقتضيها الاصلاح الاقتصادي لهذه البلاد. إن إحتياجات البلاد الشيوعية للاستثمارات المباشرة من أجل التعمير تقدر بحوالي 110 إلى 150 مليار دولار في العام. وقد تم اقتراح فكرة «مشروع مارشال» جديد لبلاد أوروبا الشرقية. ولكن يظل على كل حال مهمة إنشاء بنية مناسبة تشجع على تحويل هذه الأرصدة أي ينبغي رسم قنوات للمعونة العامة القادمة من البلاد الغنية، وتحديد واضح للحاجات، وشروط الاستعمال، الخ...

كما ترتبط مسائل البيئة إرتباطاً وثيقاً بالنظام الاقتصادي الدولي القادم. فتأخذ مجموعة البنك الدولي الآن في اعتبارها معيار التأثير على البيئة لتحديد قبول تمويل المشروعات. وإن كان هذا لم يمنع أحد كبار إقتصاديي البنك أن يوصي حتى وقت قريب بإرسال مخلفات البلدان الصناعية إلى بلدان الجنوب بحجة أن بلدان الجنوب هذه أقل حساسية لمشكلة البيئة. رغم هذه التخبطات فإنه لا جدال في أن الرغبة الحالية للبنك الدولي تتجه نحو تناول أفضل للعلاقة بين التنمية والبيئة. إن جوهر المشكلة يتلخص في ضرورة التخلص من العلاقة السببية التي كانت تربط في الماضي النمو الاقتصادي بإنهيار الوسط المحيط. وفي إطار الاتفاقية العامة(GATT) قامت الأمانة بعمل دراسة مؤخرة عن العلاقة بين البيئة والتجارة. والمنظمة بالطبع تدعو لعقيدتها. فالخطوط العريضة للتقرير تؤكد على أن إزدهار التجارة هو ما يسمح بنمو وتزايد الأرصدة الضرورية لتحسين

البيئة. ومن جانب آخر يحذر التقرير الدول من إتخاذ إجراءات حماية باسم البيئة التي تضر وتفرق بين الواردات وهو ما قد يؤدي إلى اشتعال خلافات تجارية جديدة. أحد هذه الخلافات يحتل الآن مقدمة مسرح الاتفاقية العامة وهو الخاص بإجراءات المقاطعة التي اتخذتها الولايات المتحدة ضد الصادرات من سمك التونة المكسيكي بهدف حماية الدلافين ضحايا طريقة الصيد... أو بمعنى آخر الصيادون الأميركيون ضد المنافسة الأجنبية. ولكن على أي حال تسمح المفاوضات بتصفية الخلافات على الأسلوب العرفي في مجال توحيد وتقريب قواعد حماية المحيط الحيوي فيما يبدو بإنجاز خطوة في الاتجاه الصحيح. ويبقى أن توضع الأفكار موضع التنفيذ.

وأخيراً، على النظام العالمي الجديد الذي يحمل عالياً علم الديمقراطية أن يستلهم في إتخاذ القرارات ليس فقط في مجال السياسة وإنما أيضاً في مجال الاقتصاد. وفي هذه النقطة تحديداً نعود ونكرر بأن القواعد الدولية الحالية الخاصة بالسلوك السياسي والاقتصادي تبدو غير كافية. وتستهدف العديد من انتقادات بلدان العالم الثالث. ذلك الشكل الإحتفالي السري الذي يصبغ مؤتمرات القمة الاقتصادية التي تجمع الكبار وكذلك حول طريقة توزيع الأصوات الانتخابية في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. بالفعل فإن هاتين المنظمتين تعملان بنظام قياس الصوت الانتخابي بقدر الاشتراك في رأس مال المنظمة.. بدعوى الواقعية ـ ولكن هذا يترك المجال مفتوحاً أمام محاولات الضغط السياسي الموجودة بكثرة للأسف. والحال هكذا نجد أن الأمر هو كما يصيغه تقرير برنامج

الأمم المتحدة للتنمية في 1992 إذ يقول: «إن البلدان النامية ستقبل بصورة أسهل نصائح هاتين المنظمتين إذا عرفت أن لهما تأثيراً على التنمية». وفي مجال تحديد الاتجاهات الأساسية للاقتصاد العالمي ترجع سلطة إتخاذ القرارات الحاسمة إلى المنظمات ذات العضوية المحدودة مثل مجموعة السبعة الكبار(G7) (الولايات المتحدة، إنجلترا، فرنسا، إلمانيا، إيطاليا، اليابان، كندا). وليس لبلدان الجنوب رأي ذو أهمية وإن كان من الممكن أن يشكلوا هم أيضاً مجموعاتهم مثل مجموعة الـ 24 للسياسة النقدية ـ بحيث يستطيعون أن يصبحوا سلطة مضادة. وتفرض الواقعية الاقتصادية على أطراف اللعبة أن يأخذوا في اعتبارهم موازين القوى وإلا فإن النظام سينهار بسرعة أو سيصبح غير فعال مطلقاً. ويثبت لنا تاريخ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ضرورة وجود توازن بين مصالح كل الأعضاء.

إذ لم يستطع هذا المؤتمر أن يتحول إلى منظمة دولية لأنه لم يتمكن من إتاحة الفرصة للمجموعات المختلفة من الدول كي تعبر عن وجهات نظرها.

أما فيما يتعلق بالمشاكل الاقتصادية الخاصة بالبلدان النامية فينبغي تحقيق الأهداف التالية بصورة فعالة:

في مجال التجارة الدولية يعتبر إغلاق سوق البلدان الصناعية وتدهور معدلات التبادل هما أحد المشاكل الأساسية. ينبغي على الدول الصناعية من جانب أن تلتزم بفتح سوقها (وبالتحديد

للمنتجات القادمة من الجنوب في قطاع النسيج وفي مجال الزراعة) وأن تتم تقوية نظام الأفضلية المعمم (أن يمتد ليشمل عدداً أكبر من أنواع السلع وأن يكون لتخفيض التعريفة الجمركية على السلع الواردة من البلدان النامية السمة الإجبارية). ومن جانب آخر، سيكون من الضروري تدعيم وتعميق الآليات الدولية مثل الصندوق العام للمنتجات الأساسية ونظام التمويل التعويضي كما توجد في صندوق النقد الدولي من أجل تعامل جيد مع ظاهرة إنخفاض السعر.

- في مجال النقد: يعتبر عدم استقرار معدل التبادل والطرق التي تهدف إلى تعويض النقص في ميزان المدفوعات، أي سياسات التعديل البنيوي عنصرين أساسيين ينبغي مراجعتهما. ومن دون أن نطالب بالعودة إلى نظام التعادل المحدد للنقد الذي كان معمولاً به حتى عام 1971 نرى أن من المفيد إقامة نظام صارم ضد الدول المسؤولة عن التغييرات الكبرى وغير المحكومة في مجال النقد. أما فيما يخص سياسة التعديل البنيوي فالفكرة من أساسها ليست ممنوعة ولكن ينبغي الاتفاق على توزيع الجهود بين الدول المتطورة والدول النامية، وحول نمط السياسة الاقتصادية الذي يقع عليه الاختيار. وبهذا الخصوص ينبغي أن يحدث حوار داخل صندوق النقد الدولي بين الدول التي تعاني من العجز في ميزان المدفوعات والدول التي تحرز زيادة في الميزان من أجل الوصول إلى توزيع منصف لأعباء سياسات التعديل. أليس من الطبيعي أن تعامل كل الدول التي يعاني ميزانها من العجز على قدم المساواة؟ حتى اليوم لم نسمع عن أي هيئة دولية تدخلت لتنظيم إدارة ميزانية

الولايات المتحدة على الرغم من أنها الدولة التي تحقق أعلى معدل عجز على وجه الأرض![1].

لو نظرنا إلى تحويل الأرصدة لوجدنا أن من أهم العناصر التي تؤدي للإنطلاقة الاقتصادية هو عنصر تخفيف الديون. فيما يخص الدين التجاري الناتج عن الإقتراض من البنوك ينبغي متابعة تنفيذ الحلول التي تم إقتراحها مثل تحويل الدين أو رسملته (الذي يمكن تلخيصه بشكل مختصر على أنه إستبدال عملية القرض بعملية الاستثمار) وكذلك الاجراءات الضريبية والبنكية في البلاد الدائنة لتسهيل عملية جدولة ديون العالم الثالث. أما فيما يخص الدين العام فإن النهج الذي يسير عليه نادي باريس (تجمع غير تنظيمي للدول الدائنة) ينبغي أن يستمر ولكن مع التركيز على تخفيف الدين لصالح البلدان الأقل تقدماً حتى تصل إلى ثلثي مبلغ الدين حسب الاقتراح المسمى بالثالوث (Trinité). وبوجه عام نقول إنه آن الأوان لصياغة إطار قانوني أكثر إحكاماً لحل مشكلة الاستدانة الدولية التي قد تصبح مشكلة مستعصية ودائمة.

ولذا فإن فكرة صياغة معيار للسلوك الحسن في مجال الاقتراض الدولي ينبغي البحث فيها. وفي مجال تحويل الأرصدة

---

(1) يمثل الدَّيْن الخارجي بالنسبة لأغلبية البلدان النامية الجزء الأكبر من ديونها. أي أن عليها التزامات البنوك الأجنبية أو المنظمات الدولية أو دول أخرى. وتقدر هذه الالتزامات بقيمة نقدية أجنبية. في المقابل بالنسبة لبعض البلاد كالولايات المتحدة فالجزء الأكبر من الدين هو دين عام مقدر بالدولار.

ينبغي زيادة المعونة العامة للتنمية لكي تصل إلى النسبة الدولية المحددة بـ 0,7% من مجمل الانتاج القومي بالإضافة إلى الأرصدة القادمة من الأجهزة المالية الدولية. وينبغي أن نشير إلى أن فكرة فتح «شباك» جديد في البنك الدولي يكون وسطا بين شروط القرض (المساوية تقريبا لشروط السوق) التي يقدمها البنك الدولي للتعمير والتنمية (BIRD) وشروط الرابطة الدولية للتنمية (قرض مع معدل فائدة ضعيف جداً) ستسمح لبلدان نامية عديدة ذات دخل متوسط أن تتجنب اللجوء إلى السوق الخاص وتستدين بتكلفة باهظة كما حدث مع الهند[1].

وفي النهاية نقول إن هناك العديد من الأفكار الجديدة التي ينبغي أن تستكشفها المحافل الديبلوماسية. ويقدم برنامج الأمم المتحدة للتنمية بعضا من هذه الأفكار وسوف نركز هنا على فكرتين من بين هذه الأفكار نظراً لأهمية كل منهما.

يمكن للأمم المتحدة أن تقيم مجلس أمن للتنمية لتكون سلطاته مشابهة لسلطات مجلس الأمن الحالي ولكن يكون له مجال إختصاص مختلف. فيقوم مجلس أمن التنمية بتحديد الخطوط العريضة للسياسات العالمية في المجالات الرئيسية الاقتصادية والاجتماعية وبالأخص الأمن الغذائي والأمن البيئي ومعونة التنمية

---

(1) دفع الهند إلى ذلك أنها لم تحصل على الأرصدة المطلوبة من البنك الدولي فلجأت إلى السوق البنكي، ارتفع دينها من 5 مليار دولار في 1980 إلى 70 مليار دولار عام 1990.

والإغاثة الإنسانية والديون واستقرار سعر المنتجات الأساسية ونقل التكنولوجيا ومكافحة المخدرات والنهوض بحقوق النساء وحماية الأطفال والتطور في المجال الإنساني. ويتكون هذا المجلس من عضوية محدودة تحقق التوازن بين الشمال والجنوب فيقوم بالتالي بتنسيق السياسات العالمية ويضمن العمل المتآلف للأجهزة الدولية للتنمية والتمويل.

ويمكن للدول في إطار المفاوضات المنظمة تحت رعاية الأمم المتحدة (أو في إطار الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفة الجمركية) أن تتخذ إجراءات بهدف فرض ضريبة دولية مخصصة لتمويل الانفاقات اللازمة لحماية البيئة أو لتمويل ما نسميه اليوم بالتنمية الدائمة. ومن الممكن تصور أنواع ضريبية مختلفة مثل ضريبة على الدخل (مثل1% من إجمال الناتج القومي للدول) وضريبة على إستهلاك الطاقة العضوية (دولار عن كل برميل من النفط) وضريبة على التلوث (تقاس حسب كمية ثاني أكسيد الكربون التي تبثها دولة ما من الدول في الفضاء) ويتميز النوعان الأخيران من الضرائب أنهما يطبقان مبدأ «الذي يلوث يدفع».

بصيص من الأمل

ليس النظام العالمي الجديد مستعداً لأن يقيم نظاماً اقتصادياً عالمياً حقيقياً كما أن التآكل التدريجي للدعوة التي ظهرت في السبعينات بقيام نظام اقتصادي دولي جديد لا ينم عن ميلاد نظام جديد يستلهم مبادىء هذه الدعوة. ومن جانب آخر وبعد التحليل والدراسة يتبدى لنا النظام العالمي الجديد في المجال الاقتصادي

كفقوعة فارغة بينما تظل المشاكل الاقتصادية هائلة. إننا نتساءل هل الخيار الذي قبلته المحافل الاقتصادية الدولية والمتأثر بالأفكار الليبرالية يعتبر إجابة فعالة عن المشاكل الاقتصادية الحالية؟ من الصعب أن نجيب بصورة حاسمة ولكننا نعتقد أننا أوضحنا كل التحفظات التي يمكن أن نصيغها فيما يتعلق بتطبيق أفكار النزعة الليبرالية المحضة والمتشددة.

لكننا سوف نؤنب أنفسنا إذا أنهينا حديثنا بالتصور المتشائم للناحية الاقتصادية الذي قدمناه دون أن نشير إلى بصيص من الأمل. إن أحد المعطيات الجديدة للنظام العالمي الجديد هو الخطوة الكبرى التي اتخذت في طريق نزع السلاح. فقد سمح تخفيض انفاقات التسلح بين عامي 1987 و1990 بوفر للدول النامية بحوالي 119 مليار دولار. فبفضل نزع السلاح سيتم تحرير أرصدة جديدة[1] للمعونة العامة للتنمية وللأجهزة الدولية للتمويل وسيكون هذا هو التفاعل المعروف بين مبادىء السلام والأمن وبين الحرية والديمقراطية وبين التنمية والرخاء، كل ذلك من حيث المبدأ!

---

(1) سوف يتوفر 1200 مليار دولار نتيجة للسلام وذلك في الفترة 1990 إلى 2000 هذا إذا ما استمر التوفير بالمعدل نفسه من 1987 إلى 1990.

صدر حديثاً

* أوهام الإمبراطورية وعظمة البرابرة-نظرية مجابهة الشمال مع الجنوب. (جان كريستوف روفين) .
* نهاية الديمقراطية (جان ماري جوينو)
* اثنتا عشرة حكاية تائهة ـ (غابرييل غارسيا ماركيز)
* التحضير للقرن الواحد والعشرين ـ (پول كينيدي)
* الحرب والحرب المضادة ـ (توفلر)
* المياه وأطروحة سوق الشرق الأوسط ـ (مؤتمر اسطامبول)
* أسباب عملية ـ (إعادة النظر بالفلسفة) ـ (بيار بورديو)

سلسلة العلاقات الدولية:

* في البحث عن النظام العالمي الجديد:

II ـ الأمم المتحدة: الشرعية الجائرة (باتريسيو نولاسكو- أنمي شاوس ـ آلان دايمس)

السلسلة الإقتصادية:

1 ـ على أبواب القرن الواحد والعشرين، أين أصبح العالم الثالث؟ (توماس كوترو وميشال هوسون)

2 ـ الفقر في البلدان الغنية (سرج ميلانو)